

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Curso de Pós-Graduação em Educação

BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado

Área: Política e Planejamento da Educação

NALŪ FARENZENA

PORTO ALEGRE, 1990

23644

34419-1

ORIENTADORA:

Profª Maria Beatriz Moreira Luce

Doutora em Educação pela Michigan State  
University

Professora Titular de Administração Edu-  
cacional da Faculdade de Educação da Uni-  
versidade Federal do Rio Grande do Sul.



Aos meus pais, Hermindo e Jandira e irmãos, Adriana e Homero, pelo carinho e apoio sempre presentes.

Ao Wãlter porque seu afeto e solidariedade representaram, em muitos momentos, uma afirmação de que era possível continuar a caminhada.

## AGRADECIMENTOS

À orientadora deste trabalho, profª Maria Beatriz Moreira Luce, sem dúvida, atribuo grande parte do que foi possível realizar. Este reconhecimento se deve tanto ao acompanhamento do estudo, como ao incentivo constante de que era possível e importante realizá-lo, além da oportunidade de acompanhar, cotidianamente, as reflexões e atividades que desenvolve na área da educação.

Gostaria de agradecer também à profª Maria Estela Dal Pai Franco, pelo exame, críticas e sugestões da proposta de dissertação.

Aos amigos Marcello Hameister, Cleomar Ferreira de Souza e Cláudia Pilla Damásio, agradeço a convivência carinhosa que tornaram possível superar muitos momentos difíceis durante a elaboração deste trabalho. Ao amigo Álvaro Alencar o mesmo agradecimento, acrescentando meu reconhecimento por "sempre ter um livro".

Agradeço aos colegas do curso de pós-graduação em Educação que, num ou noutro momento, compartilharam comigo suas

reflexões e inquietações. Em especial, agradeço a Antônio Carlos Weis, Celina Cabrales, Malvina Dorneles, Marutzka Moesch, Ronimar Del Pino e Rosa Schneider.

Aos colegas e amigos da E.E. de 1º Grau Alberto Torres, meu reconhecimento pela disposição com que buscamos enfrentar os problemas de nossa escola. Meu reconhecimento e admiração a Angela Kath, Angela Moori, Ademir Chiapetti, Elisabete Pinheiro, Norma P. Schiaffino e Norca P. Schiaffino.

À Lourdes Zanetti, dátilôgrafa, meu agradecimento.



## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	VIII
RESUMO .....	X
ABSTRACT .....	XII
INTRODUÇÃO .....	01
CAPÍTULO I - O ÂMBITO DAS RELAÇÕES ESCOLA, ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL .....	11
1 - Considerações Iniciais .....	12
2 - O Período 1930-1945 .....	18
3 - O Período 1945-1964 .....	30
4 - A Realidade Educacional após o Golpe de 64 .....	41
4.1 - Educação e Política Intervencionista Estatal ..	46
4.2 - O Intervencionismo e a Formação Social Bra- sileira .....	57
CAPÍTULO II - TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO E BUROCRACIA NA CONSOLIDAÇÃO E REPRODUÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO NA SOCIEDADE CAPITALISTA .....	63
1 - Importância do Estudo da Teoria Geral da Adminis- tração para a Compreensão da Organização Escolar Brasileira .....	64

## VII

2 - Os Processos de Trabalho e a Gerência Capitalista .	21
3 - Os Modelos Administrativos de Taylor e Fayol .....	85
4 - Weber - a Burocracia como Tipo Puro de Dominação Legítima .....	107

### CAPÍTULO III - REFORMA ADMINISTRATIVA E EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO .....

124

1 - O Modelo Administrativo Brasileiro .....	125
2 - A Ideologia do "Desenvolvimento com Segurança para o Brasil" .....	137
3 - A Educação e o Desenvolvimento .....	142
4 - A Reforma Administrativa do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul .....	160
5 - A Realidade Educacional do Estado após as Reformas.	182
6 - A Proposta Burocrática para a Educação: Volunta- rismo e Legitimação .....	190
7 - A Proposta Burocrática para a Educação: Controle e Alienação .....	200

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL E BUROCRATIZAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR .....

213

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....

219

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - MATRÍCULA INICIAL DE 1º GRAU, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO RIO GRANDE DO SUL 1950/1987 ...	183
TABELA 2 - CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E DA MATRÍCULA INICIAL DE 1º GRAU NO RIO GRANDE DO SUL 1950/1987 ....	184
TABELA 3 - CRESCIMENTO DA MATRÍCULA FINAL DE 1º GRAU NO RIO GRANDE DO SUL 1970/1987 .....	185
TABELA 4 - PERCENTUAL DE MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO RIO GRANDE DO SUL 1950/1987 .....	186
TABELA 5 - DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE MATRÍCULA INICIAL E MATRÍCULA FINAL DE 1º GRAU NO RIO GRANDE DO SUL 1950/1987 .....	187
TABELA 6 - TAXA DE REPROVAÇÃO NO 1º GRAU DO RIO GRANDE DO SUL 1950/1987 .....	188



TABELA 7 - TAXA DE EVASÃO E REPROVAÇÃO NO 1º GRAU NO	
RIO GRANDE DO SUL 1950/1987 .....	189

## RESUMO

A partir da década de setenta, no Brasil, são empreendidas reformas no âmbito da educação, compreendendo modificações na organização, funcionamento e administração do sistema educacional.

Essas modificações se dão num contexto de redefinição dos mecanismos da acumulação capitalista brasileira, onde o projeto militar-tecnocrático de desenvolvimento e o aprofundamento da dependência brasileira no contexto do capitalismo internacional, triunfam como estratégia de modernização com o golpe de 1964.

Predomina uma concepção de educação pautada na Teoria do Capital Humano, enfatizando-se aspectos micro e macro econômicos da expansão da escolarização.

No entanto, continuou operando-se uma educação restritiva que reproduz uma estratificação social profundamente desigual. As propostas de democratização para a área educacional serviram muito mais à legitimação do Estado, que buscava apresentar-se como promotor da "justiça social" e de um

pretensio desenvolvimento de toda a sociedade, do que a seus fins manifestos.

Na Reforma Administrativa do sistema educacional prepondera o princípio do controle centralizado. O trabalho toma como referência a Reforma Administrativa do sistema educacional do estado do Rio Grande do Sul, na década de setenta. Esta, assim como a Reforma Administrativa Federal, procura aplicar à realidade brasileira um projeto que tem como pressupostos elementos teóricos da Teoria Clássica da Administração e do modelo ideal weberiano de burocracia. Estes elementos são tomados como garantia de eficiência e eficácia no atendimento dos objetivos educacionais.

Percebendo que os pressupostos destas teorias refletem e reforçam amplamente o controle dos processos de trabalho na sociedade capitalista, marcadamente pela separação entre concepção e execução do processo de trabalho, o estudo conclui que a organização burocrática para a administração da educação constitui-se numa forma de subordinar a educação às determinações das instâncias estruturais, no sentido de que a expansão das oportunidades de escolarização não se constituíssem em espaço para ações críticas e transformadoras da realidade.



## ABSTRACT

In Brazil, from the 1970s on, reforms are carried out in the field of education, comprising changes in the organization, operation, and administration of the educational system.

These changes are set up in a context where the mechanisms of the Brazilian capitalist accumulation are being redefined: the military-technocratic project of development and the increased Brazilian dependence within the context of international capitalism prevail as a strategy for modernization, along with the 1964 coup.

There is a predominant conception of education, based on the Theory of Human Capital, emphasizing the micro and macro economic aspects of the expansion of schooling.

However, a restrictive education continued operating, one which reproduces a social stratification deeply unequal. The proposals for democratization of the educational area served much less their manifest objectives than the

legitimation of the State which sought to present itself as a promoter of "social justice" and of an alleged development of society as a whole.

In the Administrative Reform of the educational system, the principle of centralized control prevails. The work takes as reference the Administrative Reform of the educational system from the 1970s. That reform, like the Federal Administrative Reform, aims at applying to the Brazilian scenery a project which is based on theoretical elements from the Classic Administration Theory and from Weber's ideal model of bureaucracy. These elements are taken as a guarantee of efficiency and efficacy in the attainment of educational goals.

Aware of the fact that the assumptions stated in those theories reflect and reinforce substantially the control of the work processes in the capitalist society — mainly through the separation of conception and operation of the work process — the study concludes that the bureaucratic organization for the administration of education constitutes a way of subordinating education to the guidelines of the structural instances, in such terms that the expansion of schooling opportunities does not make room for criticism and changes.



## INTRODUÇÃO

Este estudo visa a analisar a reorganização do sistema educacional brasileiro a partir da década de sessenta, centrando-se na administração pela ótica burocrática, considerando-a elemento de mediação entre a escola, o sistema educacional e o modelo de desenvolvimento econômico do país.

Analisar a escola como organização burocrática implica captar os mecanismos de vinculação orgânica das ações que se desenvolvem nas unidades escolares aos fins a elas apostos pelas instâncias estruturais. No entanto, este desvelamento só possui um sentido na medida em que, percebendo a estrutura burocrática como um sistema de dominação construído historicamente, possamos situar a possibilidade de sua superação por uma práxis que privilegie a gestão democrática da escola, aliada à luta pela transformação social.

A preocupação por este estudo surgiu pela convivência direta com a problemática educacional e administrativa, se bem que as mesmas me colocassem diante de um universo muito amplo de questões que seriam importante e necessárias de serem esclarecidas. Assim, a opção pelo enfrentamento deste



e não de outro tema efetivou-se a partir de conversas e questionamentos levantados pela orientadora do trabalho, já que compartilhávamos da visão de que era urgente continuar a aprofundar o estudo da gestão da escola pública brasileira:

*"O estudo da organização escolar, sua estrutura e funcionamento, antes de reforçar os mitos que a legitimam e que legitimam o poder de uma classe dominante, pode ser um ponto de apoio para a superação de uma situação e para o confronto do real com as utopias realizáveis" (Luce, 1987).*

Tais preocupações, no entanto, não têm um caráter individualizado. Basta verificar o conteúdo que tem assumido as lutas do magistério das escolas públicas ou a produção acadêmica recente na área.

Nesta última, destacam-se os trabalhos de Gonçalves (1980); Félix (1985); Kuenzer Zung (1984); Prestes Mota (1984); Tragtenberg (1980); Paro (1986), Arroyo (1978/1979); que se constituem em importante contribuição para o enfrentamento crítico da administração escolar, numa área anteriormente marcada por descrições e prescrições conservadoras da realidade.

Nos movimentos dos docentes, se fazem presentes discussões e mobilizações pela democratização da educação. Neste processo, o conteúdo que assume a gestão da escola e o ques-

tionamento das formas de provimento do cargo de diretor escolar se constituem em elementos de uma luta que é fundamentalmente política, passível de determinar um redirecionamento da escola para uma atuação transformadora da realidade.

Analisar a administração burocrática numa perspectiva crítica, que permita alguma avaliação dos caminhos possíveis para avançar, nos planos teórico e prático, no sentido de construção de uma gestão democrática da educação escolar, articulada com o processo de transformação social, implica considerar a historicidade e as contradições que a fazem aflorar e que ao mesmo tempo permitem a ruptura com esta forma específica de dominação.

Partimos do pressuposto de que a administração da escola pública brasileira, marcadamente nas últimas décadas, sofreu um processo intenso de burocratização. A atividade fim que se realiza na escola passou a ser prescrita por instâncias superiores do sistema de ensino, articuladas organicamente às necessidades das forças econômica e politicamente dominantes no país.

A análise da situação histórica do sistema educacional brasileiro, articulado este com a especificidade que assume a intervenção estatal, dada toda uma correlação de forças sociais, configura um quadro de referência inicial de concretude da realidade educacional brasileira.



Neste quadro, é fundamental situar não somente as relações estruturais que orientam a intervenção do Estado, mas também o caráter contraditório das relações sociais que demandam uma estrutura administrativa burocrática para o sistema educacional.

Este será o objetivo do primeiro capítulo: buscar a relação entre a estruturação do sistema escolar, o Estado intervencionista e a forma que assume o capitalismo na formação brasileira.

A fim de aprofundar a relação da forma de organização burocrática com a sociedade capitalista, procuraremos definir as determinações que levam à emergência e generalização das estruturas administrativas burocratizadas nesta sociedade.

A hierarquia de funções, o formalismo e a impessoalidade características da organização burocrática são aspectos constituídos e constituintes de uma forma de dominação. Apresentando-se como um sistema **racional** para atingir a **eficiência**, a estrutura burocrática oculta seu caráter mediador de **reprodução das relações de poder**: a hierarquia, o formalismo e a impessoalidade referidos trazem imbutidos a alienação, a divisão de trabalho entre concepção e execução, a perpetuação de relações de mando e subordinação, o apego a normas definidas "tecnicamente" em termos da racionalidade entre meios e fins, a redução da pessoa humana a uma função.



Empresa e Estado se organizam burocraticamente, baseados em justificativas de racionalidade no atendimento de seus objetivos.

Essa forma de dominação burocrática, desenvolve-se, contemporaneamente como uma necessidade histórica para manter e ampliar a acumulação capitalista.

Na empresa, a regulamentação, divisão e controle rígidos da cadência de trabalho permitem uma intensificação da exploração da força de trabalho. Ainda, garante-se a disciplina e a submissão, dificultando a resistência, mais ou menos consciente, a esta exploração.

O Estado, que se articula ao processo de acumulação de capital e de reprodução das relações sociais, se estrutura em moldes semelhantes às empresas e, em seu interior, as políticas são formuladas com base na neutralidade e cientificidade dos especialistas, que tomam a si as tarefas de planejamento, controle e avaliação.

Considerando a educação articulada ao projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil, desempenhando um papel de qualificadora da força de trabalho e agindo na dimensão de reprodutora das relações sociais pela inculcação ideológica, trabalharemos com o pressuposto de que a modernização administrativa dos órgãos ligados à educação e a organização escolar preconizada pela lei 5692/71 são mecanismos de garan-

tia da eficiência da escola no atendimento dos objetivos referidos.

Se trata, basicamente, de buscar nessa forma de organização o seu vínculo estreito com a política de desenvolvimento com segurança, articulada através do Estado, para consolidação de uma hegemonia de classe.

Não se trata, então, apenas de situar "disfunções" no aparelho escolar, procurando corrigir ineficiências da burocracia e ajustá-lo, por exemplo, às características arroladas no tipo ideal weberiano de dominação legal.

Tampouco aderimos a qualquer proposta de desescolarização. Seria o mesmo que, num processo de transformação revolucionário advogar que as fábricas devessem parar sua produção em vista da exploração que ali acontece sob o capitalismo.

A intenção é outra. É analisar caminhos possíveis e alternativos de gestão da escola que se articulem a um projeto educacional onde a escola é considerada espaço de luta onde o trabalhador possa elaborar sua cultura, reapropriar-se do conhecimento que lhe é expropriado, preparar-se intelectualmente para enfrentar o desafio de transformar-se de dominado em dirigente.

No segundo capítulo, analisaremos as categorias **buro-**



**cracia e administração** nos marcos da sociedade capitalista. O objetivo central será situar o modelo burocrático e a Teoria da Administração como instâncias de controle do processo e das relações de trabalho nesta sociedade.

A dimensão educativa, seja ela escolar ou não, está mais ligada ao aspecto de reprodução das relações sociais na sua dimensão ideológica. Possibilita, como instância da sociedade civil, a difusão de valores e práticas que dão condições à direção — leia-se hegemonia — da sociedade por uma classe social. Nos conteúdos de ensino, nas relações entre professor e aluno, no conteúdo dos livros didáticos, nos valores "cívicos e morais" cultuados pela escola, podemos verificar essa dimensão ideológica.

Esse caráter não se exaure nestes aspectos. Por exemplo, mesmo que consideremos que a ênfase no setor educacional no período pós-64 tenha sido dada por uma relação diretamente econômica, dado sua dimensão de formador de mão-de-obra qualificada para o setor produtivo, não podemos deixar de destacar a substância ideológica contida nesta função. Em primeiro lugar, considerava-se a educação um "ponto de estrangulamento" a emperrar o desenvolvimento do país, quando este era entravado determinantemente pela participação do país na divisão internacional do trabalho. Em segundo lugar, temos a idéia de que mais escolaridade implica melhor distribuição "social" de renda. Não é a educação que determina as desigualdades de renda e nem a posição dos indivíduos no sis-



tema produtivo. Ela pode legitimar esta desigualdade, que no entanto é determinada pela orientação que assume o processo produtivo. Ainda, o homem deve ter condições de existir criando-se através do trabalho e não investindo no seu "fator trabalho" para aliená-lo e alienar-se no setor produtivo.

Essas idéias gerais que procuram justificar as formas de desigualdade e de exploração estão situadas historicamente e procuram instituir uma realidade equilibrada, num concreto marcado por antagonismos.

A uma representação reificada e ideológica da sociedade, pode-se opor a construção de uma crítica social que considere a gênese do processo de exploração, os mecanismos de reprodução da mesma e as formas sociais de luta pela sua superação. A escola, via apropriação e sistematização de um saber crítico e criativo pelos trabalhadores, também pode constituir-se em campo político de ação para articulação de interesses contra-hegemônicos.

Uma redefinição da função social da escola, pela democratização do saber, comporta aspectos ligados aos conteúdos e metodologias de ensino, mas passa também pelas relações que se estabelecem na escola, seja no âmbito interno entre professores, alunos e "especialistas", seja na conexão desta escola com as lutas da classe trabalhadora.

A partir das últimas colocações, pode-se definir as hi-

pôteses centrais do trabalho:

A tentativa de reforma do sistema educacional brasileiro, incluindo-se a reform da administração da educação, baseada em diagnósticos e metas tidos como "racionais" e "científicos" redundaram num processo educacional ineficiente, quantitativa e qualitativamente, em face do caráter da acumulação na formação capitalista brasileira e da adoção de propostas e modelos concebidos idealisticamente, sem referências substanciais à realidade.

A adoção da organização burocrática para o sistema escolar se situa no quadro contraditório da educação escolar: adotando-se um modelo que aliena das decisões a maior parte dos envolvidos na tarefa educativa e que traz subjacente uma concepção economicista da educação, garante-se que o avanço da escolarização, seja qual for sua necessidade na concepção hegemônica, não se constitua em construção de uma prática escolar crítica, capaz de auxiliar a transformação social.

No terceiro capítulo, tomaremos exemplos significativos para dar suporte às hipóteses centrais. Basicamente, procurar-se-á analisar os vários ângulos da concepção hegemônica de educação a partir de meados da década de sessenta e a forma pela qual o Estado e o sistema educacional gerido por este Estado se organizaram administrativamente para a consecução dos fins educacionais propostos.



Esta análise será realizada a partir de uma leitura crítica de documentos referentes à Reforma Administrativa Federal Brasileira e à Reforma do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul. Além do recurso aos documentos, buscou-se informações nos jornais da época — especialmente o Correio do Povo, do Rio Grande do Sul e o levantamento de alguns dados relativos à educação neste estado, nas últimas décadas.



## CAPÍTULO I

### O ÂMBITO DAS RELAÇÕES ESCOLA, ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

*"Através da categoria da mediação, a educação se revela como um elo existente capaz de viabilizar uma estruturação ideológica para um determinado modo de produção, que por sua vez tende a assegurar a dominação de classe pela hegemonia. Em outros termos, ela é um momento mediador em que se busca e onde se pretende a direção ideológica da sociedade. Essa direção, quando exercida pela classe dominante visa impedir que os antagonismos existentes no modo de produção adquiram um nível de conceituação. Mas como a hegemonia implica considerar elementos de classe dominada, a educação não é o lugar de uma reprodução necessariamente dominante da ideologia vigente".*

*A educação é uma totalidade de contradições atuais ou superadas, aberta a todas as relações, dentro da ação recíproca que caracteriza tais relações em todas as esferas do real. A ação recíproca entre essas esferas do real se mediam mutuamente através das relações de produção, relações sociais e relações político-ideológicas".*

(Carlos A. J. Cury)

## 1 - Considerações Iniciais

A escola de que pretendemos falar não é uma realidade que se configure "naturalmente". Ou, dito de forma mais clara, ela se situa na concretude histórica de um determinado modo de produção da existência humana — capitalista — que se objetiva na formação social brasileira.

Um modo de produção não engloba somente a reprodução da existência física de seus indivíduos, entram como componentes as relações que se estabelecem entre os homens nesta reprodução, a mediação das conquistas técnicas que auxiliam a produção, as leis de acesso e apropriação dos bens produzidos, bem como a ideologia e as instituições que buscam legitimar as relações de produção (Frigotto, 1984).

A caracterização anterior nos leva a identificar no modo de produção capitalista dois momentos que se relacionam dialeticamente; a estrutura econômica — as classes fundamentais, trabalhadores e burguesia, que dependem diretamente da relação com as forças produtivas e uma superestrutura jurídico-político-ideológica — o conjunto das relações culturais e ideológicas, da vida intelectual e espiritual e a expressão política daquelas relações.



Na sociedade capitalista a produção é socializada mas a propriedade dos meios de produção e o controle do processo de produção, de circulação e de apropriação do valor criado pelos trabalhadores são particularizados, ficam em mãos da classe dominante. A lógica do sistema não é o atendimento das necessidades básicas de toda a população mas sim a acumulação de capital, que se viabiliza diretamente pela apropriação da mais-valia subtraída ao trabalhador. Indiretamente, criam-se condições gerais de produção<sup>1</sup> que convergem para manter e ampliar os objetivos capitalistas.

Entre essas condições gerais de produção podemos situar a mediação da organização escolar burocratizada no que se refere a um dos aspectos da qualificação da força de trabalho. Socializados numa estrutura escolar hierarquizada que privilegia a competição, a submissão, o atendimento a regras de mando e subordinação, os alunos já estarão sendo previamente qualificados para sua atuação no mercado de trabalho: alguns para exercerem funções como as de controle e coordenação, a grande maioria para serem controlados e coordenados.

<sup>1</sup> Segundo Jean Launay (1979, p. 211), "Por condições gerais de produção entendemos as atividades necessárias para por em ação o trabalhador coletivo. Quanto mais a produção se torna social, mais se desenvolvem funções gerais indispensáveis à obtenção desta produção isto é, à manutenção de um modo de distribuição do trabalho social entre produtores capitalistas, trabalho que só adquire sua validade social após ter passado pelo mercado, isso só é possível graças à extensão de uma esfera de trabalho diretamente social, cujos resultados se realizam fora do mercado.



A superestrutura procura impor um caráter permanente às relações sociais de produção, reproduzindo e ampliando as condições de acumulação de capital e sua apropriação individualizada.

O Estado capitalista, apresentando-se como uma entidade universal voltada para o bem comum, é na realidade perpassado pelo antagonismo social, auxiliando e determinando a dominação capitalista, seja por uma intervenção direta ao nível da produção e do mercado, seja por uma mediação situada a nível superestrutural.

Este Estado expressa os interesses da classe dominante ou de frações da mesma. No entanto, apesar da exclusão das classes dominadas, as necessidades geradas no contexto de acumulação levam a que certas demandas sociais ligadas à reprodução da força de trabalho sejam incluídas no processo de intervenção estatal. Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias de acumulação e de legitimação para criar as bases de um consenso através da ação de suas instituições (Jacobi, 1989).

Se analisarmos, por exemplo, a obrigatoriedade da profissionalização a nível de 2º grau imposta pela lei 5692/71 temos que, além da terminalidade expressar uma necessidade de recursos humanos de nível médio para o mercado de trabalho, representava também uma resposta à demanda social por ensino superior, no sentido de conter, pela profissionalização no 2º grau, as reivindicações de aumento de vagas na

universidade.

Embora a essência do capitalismo, o seu conteúdo de classe, se mantenha constante, a necessidade de manter elevadas as taxas de acumulação, assim como a manutenção da dominação ou da hegemonia burguesas determinam desdobramentos distintos nos níveis econômico, político e social, gerando novas formas de Estado pela intenção de manter as relações capitalistas de produção em seu conjunto.

A estruturação do sistema escolar, que é parte integrante deste Estado, contribui para a reprodução da estrutura de classes — qualificando a força de trabalho e possibilitando, assim sua exploração intensiva e o aumento da extração relativa da mais-valia ou, de forma complementar, atuando na inculcação ideológica dos valores burgueses pela escola, que torna possível a direção da classe capitalista na sociedade.

É neste quadro que se insere o projeto educacional articulado através do Estado brasileiro, sendo portanto fundamental, relacionar as modificações na organização escolar às manifestações estruturais e redefinições conjunturais da economia, da política e da luta de classes na sociedade brasileira.

Para o âmbito deste trabalho acreditamos ser suficiente analisar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil a par-



tir da década de trinta, no que diz respeito às direções específicas da ação do Estado e da organização do sistema educacional. Embora ciente de que a gestão burocrática da escola já se esboçava em períodos anteriores, a sua necessidade histórica de generalização, no Brasil, pode ser explicitada com base na forma que assume o padrão capitalista de acumulação a partir daquela década, justificando-se, assim, o corte.

## 2 - O Período 1930-1945

A partir de 1930, tem início no Brasil a efetiva industrialização, via substituição de importações — inicia-se uma produção interna crescente, em especial de bens de consumo não-duráveis, alimentada pelas dificuldades de importação impostas pela depressão econômica, pela emergência da segunda guerra e pela interrupção do fornecimento de empréstimos pelo exterior.

No período anterior a trinta, a classe hegemônica no poder era constituída pelas oligarquias tradicionais ligadas ao setor agrário exportador, especialmente o setor cafeicultor.

A revolução se dá num contexto de crise do setor agrário-mercantil e, a partir daí, foram criadas as condições para acelerar a industrialização, diminuindo o poder oligárquico com a ascensão da burguesia industrial (Saes, 1985).

No entanto, não é possível identificar a transferência da hegemonia da classe oligárquica tradicional para uma outra classe. Ou seja, foi quebrado o monopólio de poder das oligarquias mas não se formou um bloco de poder hegemônico da



burguesia industrial. Quem assume o papel de propulsor da industrialização é o Estado, provocando aos poucos uma modificação fundamental na matriz histórica do desenvolvimento capitalista no Brasil.

*"Dois grandes conjuntos econômicos (...) convergiam na mesma direção política, apontando para o fortalecimento do poder do Estado: a situação depressiva da cafeicultura e os efeitos desastrosos que provocava sobre a balança de pagamentos; com a queda de nossas exportações, de um lado, de outro, as perspectivas positivas no setor industrial que, por isso mesmo, revelavam as insuficiências de seu desenvolvimento. Por tudo isso, o executivo tinha bases objetivas para se promover como o salvador de uns e o patrocinador de outros" (Sola, 1978, p. 264).*

Os grupos participantes dos mecanismos de poder serão: os setores agro-exportadores, classes médias, industriais, banqueiros, sem que, no entanto, algum deles se tornasse dominante e

*"sua clara indefinição hegemônica permite o surgimento do Estado de compromisso, no qual o Estado deve exercer o poder em função dos interesses dominantes, ficando o poder político com a tarefa fundamental de manter os interesses, conflitantes na base, hegemônicos na superfície" (Rodrigues, 1984, p. 57).*

Na realidade, não se configurou um antagonismo entre os setores dominantes, já que todos possuíam interesses no projeto de desenvolvimento nacional.

Entre as oligarquias e a burguesia havia uma solidariedade econômica fundamental. Os investimentos na indústria, pela carência de empréstimos estrangeiros, dependiam da acumulação de capitais na agricultura. Esses capitais eram canalizados para o setor industrial sob a forma de créditos e financiamento pelo setor bancário. Essa acumulação tinha por pressuposto a exploração do trabalhador rural. Sobre estes, se manterá intacta a dominação dos latifundiários, ficando os mesmos afastados da "questão social" no período (Sola, 1978).

Excluídos estes trabalhadores de uma política estatal, o mesmo não ocorreu com as massas urbanas. A estas, o Estado concedeu progressivamente uma legislação trabalhista e sindical, ao mesmo tempo que controlava suas possibilidades de organização política autônoma através da criação de sindicatos diretamente vinculados ao Ministério do Trabalho.

Até os anos cinquenta, expandiu-se o setor industrial de bens de consumo não duráveis, de infra-estrutura, além de projetos estatais de base, um começo de instalação de indústrias de bens de produção, cujo financiamento era buscado na transferência dos excedentes do setor agro-exportador para a indústria e na contenção relativa do salário dos trabalha-



dores potenciada pela transferência de parte do excedente, via preços subsidiados dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais (Oliveira, 1977).

O golpe de 37 representava o fortalecimento do poder executivo, agindo este nos domínios econômico e político para a garantia de um projeto de modernização.

Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde, sendo que, anteriormente, o ensino federal era administrado pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores através do Departamento Nacional de Ensino, criado em 1911. A União se encarrega da organização, orientação e inspeção da instrução superior e secundária. Aos estados, seguindo orientação de períodos anteriores, cabe a organização, manutenção e administração da instrução primária e técnico-profissional. A instrução secundária, embora mantida pelos estados, tinha que ser regulada pelo governo federal:

*"Os estados mantêm o ensino primário, normal para a formação de professores no ensino elementar ou primário e técnico-profissional, sobre os quais possuem liberdade absoluta de organização e administração, o secundário, cuja administração lhes compete sob organização, padrão e inspeção federais".*

E ainda:

*"No estado, a administração é exercida, via de regra, por um Diretor de Instrução, ou de*

*Educação, sob ação do Secretário de Educação, de Instrução ou de Negócios Interiores. Os diretores de instrução são auxiliados por inspetores escolares, cuja função é mais de superintendência ou fiscalização do que de orientação.*

*Os municípios que mantêm escolas primárias — e são inúmeros no Brasil — tem como órgão principal de administração os prefeitos (Leão, 1939, p. 56).*

Concernente à atribuição do governo federal de regulamentar o ensino secundário e superior, foi realizada em 1931 a Reforma Francisco Campos, através de três decretos relativos ao ensino secundário, comercial e superior.

Segundo Félix (1985) predominou na Reforma Francisco Campos a orientação elitista da educação brasileira, já que foram excluídas quaisquer medidas voltadas para o ensino primário e o ensino normal.

Acrescentaríamos, que numa conjuntura em que muitos dos interesses oligárquicos permaneciam intocados, mantêm-se, a nível dos estados, o controle de certos setores da vida social, o que se explicita ainda mais pela inexistência de uma política educacional voltada à educação rural, onde a população é totalmente alijada, no pacto populista, de qualquer chance de participação.

Em 1932, é publicado o **Manifesto dos Pioneiros da Edu-**



**cação Nova**, que expõe, de forma direta, a preocupação de vários educadores com uma política nacional de educação:

*"Se depois de quarenta e três anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado".*

No período, em face da promulgação da nova Constituição Republicana, nos congressos e conferências realizados, sobre o tema da educação nacional, constituiu-se uma polarização entre setores reformadores — que defendiam a laicidade, a co-educação, a gratuidade do ensino e a responsabilidade pública em educação — e os educadores católicos, defensores da educação subordinada à doutrina religiosa, diferenciada por sexo e particular.

Essa polarização pode ser concebida como uma luta entre frações da classe dominante, entre conservadores — ligados aos interesses agrário-exportadores — e modernizadores — ligados a interesses urbano-industriais — pela hegemonia na sociedade brasileira.

No Manifesto de 1932, é clara a orientação "moderna" dos educadores, não sendo possível confundi-los com um grupo ligado a algum ideário de superação do capitalismo:

→ "A educação nova, alargando a sua finalidade para além do limite das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar a hierarquia democrática pela hierarquia das capacidades, recrutadas em todos os grupos sociais a que se abrem as mesmas oportunidades de educação".

Na Constituição de 1934, é dedicado à educação e à cultura um capítulo, em que estão presentes princípios de ambos os grupos — reformadores e conservadores.

Dos primeiros, pode-se destacar parte do artigo 150 da Constituição de 1934, que trata da competência da União em fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país. A elaboração do Plano Nacional de Educação é delegada ao Conselho Nacional de Educação, que havia sido criado em 1931. No artigo 156 são fixadas cotas federais, estaduais e municipais de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Ainda dentro do princípio de responsabilidade pública em educação, advogado pelos pioneiros, são criados fundos especiais para aplicação em obras educativas e em auxílio a alunos necessitados.



A necessidade de organização de um sistema educacional estrategicamente voltado à consolidação da estrutura capitalista em implantação no país se torna mais visível na Constituição de 1937 e na Reforma Capanema do Ensino Secundário, de 1942.

Da primeira, merecem destaque dois artigos.

No artigo 129, coloca-se como primeiro dever do Estado, em matéria de educação, a oferta de ensino pré-vocacional e profissional, destinado às "*classes menos favorecidas*". Ainda, deveriam as indústrias e sindicatos criar, na esfera de suas especialidades, escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados.

No artigo 131, institui-se a obrigatoriedade do ensino cívico nas escolas primárias, normais e secundárias.

Referente ao primeiro artigo citado, é de clareza meridiana a intenção de garantir, também pelo sistema escolar, a consolidação e reprodução de uma estrutura de classes. Dentro de um quadro de expansão do setor industrial, é necessária uma força de trabalho melhor qualificada — leia-se treinada — onde o sistema escolar pode contribuir dando aos membros das "*classes menos privilegiadas*" a possibilidade de acesso ao sistema educacional, nos ramos de ensino técnico-profissional, o que lhes permitirá, ao ingressar no mercado de trabalho, alcançar bons índices de produtividade. Is-

so significa, em última instância, aumento da taxa de mais-valia que lhes é subtraída.

Quanto à criação de escolas pelos sindicatos e indústrias, além de desobrigar o Estado da responsabilidade de manutenção do ensino, constitui-se num mecanismo altamente corporativista e reprodutor, já que essas escolas se destinam exclusivamente aos filhos de operários ou associados.

A oferta de escolaridade a um maior contingente populacional, inscrita na política social populista de legitimação do novo regime, corresponde uma jurisdição estatal que procura controlar mais diretamente as instituições educacionais, regulamentando-as e organizando-as, além de buscar difundir a ideologia dominante, por exemplo via obrigatoriedade da educação cívica.

Na reforma do Ensino Secundário — ramo do grau médio destinado às elites — é feita a seguinte referência: *"os responsáveis pela educação moral e cívica da adolescência, terão ainda em mira que é finalidade do ensino secundário formar as INDIVIDUALIDADES CONDUTORAS, pelo que força é desenvolver nos alunos, a capacidade de iniciativa e de decisão de todos os atributos fortes da vontade"*. Certamente, há por trás disso uma concepção de que, aos grupos sociais excluídos da escola ou formados nos ramos técnico-profissionais, caberia a alcunha de INDIVÍDUOS A SEREM CONDUZIDOS.



É importante ressaltar que já se fazem presentes neste período estudos que pretendem tratar a realidade educacional e apontar soluções com base em critérios racionais e científicos.

No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a inorganização do aparelho escolar é apontada como sendo consequência da falta de espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da educação escolar. E, ainda:

*"Não se podia encontrar (...) unidade e continuidade de pensamento em planos de reformas, nos quais, as instituições escolares, esparsas, não traziam para atraí-las e orientá-las para uma direção o pólo magnético de uma concepção de vida, nem se submetiam, na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas, com o que o tratamento científico dos problemas de administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional".*

Para os signatários do Manifesto, o educador que tivesse "espírito científico" empregaria os métodos comuns a todo gênero de investigação científica, podendo recorrer a técnicas mais ou menos elaboradas e dominar a situação, realizando experiências e medindo os resultados de toda e qualquer modificação nos processos e nas técnicas, que se desenvolveram sob o impulso dos trabalhos científicos na adminis-

tração dos serviços escolares.

Na obra de Carneiro Leão é feito todo um estudo da situação da educação e da administração escolar em vários países. Para ele;

*"Com a organização das escolas para a massa, a direção da educação torna-se um dos mais valiosos setores da administração pública"*  
(p. 129).

Esta administração, necessária para atender às necessidades educacionais do povo

*"(...) começa a inspirar-se na organização inteligente, das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais, mais bem aparelhadas. É assim nos Estados Unidos, começa a ser assim na Inglaterra e, dentro em pouco **será assim em toda parte**"*  
(Leão, 1939, p. 130).

Nesta mesma obra, Carneiro Leão dá ênfase ao papel do Diretor de Educação — principal responsável pela organização escolar nos estados. Cita uma série de funções e habilidades que deve exercer e possuir, que vai desde a revisão e determinação de política educacional até a inspiração e julgamento de currículos e programas.

Dedica um capítulo ao exame da inspeção escolar. Para ele, a inspeção compõe-se de três fases definidas: a observação, a investigação e a orientação. Através destes proces-



sos, acredita o autor que a formulação de princípios e métodos de ação não só facilitarã a aprendizagem como evitarã o desperdício de esforço e dinheiro.

Diferencia as atividades do Diretor de Ensino — este coordena, distribui, comanda — do Inspetor Escolar — que observa e impulsiona — se bem que considere que ambos são técnicos e necessitem de cultura geral e especializada. Ao fazer uma exposição da situação da inspeção escolar nos estados brasileiros, o autor lamenta que a maioria dos estados — à exceção do Distrito Federal e de Minas Gerais — não possuem uma concepção moderna de inspeção escolar e aponta as deficiências.

*"A falta de centros de pesquisas, de generalização de serviços, de inquéritos, e de escolas para ensinar ciências da educação, junto com a despreocupação do conhecimento pedagógico e científico (...) tem retardado o advento de uma inspeção científica" (Leão, 1939, p. 259).*

No Estado do Rio Grande do Sul criou-se, em 1935, a Secretaria da Educação e Saúde Pública e também o Conselho Estadual de Educação.

Nas palavras do secretário no período do Estado Novo, assim como na forma de estruturação do sistema educacional no Estado, percebe-se a preocupação com a aplicação de técnicas "científicas" de administração e planejamento educa-

cional, além de idêntica preocupação com a neutralidade destas atividades:

*"Para criar e manter uma atmosfera de serenidade e independência, isto é, para que se exercitasse o governo autônomo da educação, sem a intervenção tantas vezes perturbadora da política, começou a administração definindo-se por um plano de ação prêvio" (Souza, 1964, p. 276).*

Coelho de Souza assinala que, a partir de 1937, houve profundo movimento renovador no estado. Instituiu-se a carreira do professor primário, criou-se um quadro de delegados regionais de ensino e de orientadores da educação primária. O Centro de Pesquisas e Orientação Educacional (CPOE), preocupa-se com a reorientação do trabalho escolar através de pesquisas, experiências e realizações.

→ Em 1942 é reorganizada a Secretaria de Educação, separando-se dos negócios da Saúde. Segundo Coelho de Souza:

→ *"Na reorganização da Secretaria de Educação e Cultura de 1942 teve-se em conta o princípio da unidade de comando", que devia importar em máxima centralização de Planejamento e Controle; ao mesmo tempo, não se desprezou o princípio de 'pluralidade de chefia', para serviços claramente diferenciados, com o que se obtinha conveniente descentralização nas responsabilidades de execução" (Souza, 1964, p. 282).*



### 3 - O Período 1945-1964

A fase de desenvolvimento e organização da economia brasileira que se desenvolve no período de 1945 até o início dos anos sessenta corresponde ao aprofundamento do modelo de substituição de importações e à agudização de suas contradições, mais para o final desta fase.

Este modelo, esboçado numa conjuntura de crise das economias centrais capitalistas e no seu envolvimento na Segunda Guerra Mundial, importou numa correlação de forças sociais e desenvolvimento de políticas estatais capazes de acelerar, de forma mais autônoma, o processo de industrialização nacional, provocando reformulações nos vínculos externos e com as oligarquias tradicionais.

Na fase que vai de 45 a 64, o processo de aceleração da economia de substituição de importações se desenvolve no contexto político de um Estado populista-desenvolvimentista em que se procura uma combinação dos interesses econômicos e políticos do proletariado, classe média e burguesia industrial:

*"Essa combinação, efetiva e tática, de interesses, destina-se a favorecer a criação e expansão do setor industrial, tanto quanto do setor de serviços (...) em plano mais largo, trata-se de uma combinação de forças destinada a ampliar e acelerar os rompimen-*

tos com a 'sociedade tradicional' e os setores externos predominantes. Em verdade, foi com base no nacionalismo desenvolvimentista, como núcleo ideológico da política de massas — em que se envolvem civis e militares, liberais e esquerdistas, assalariados e estudantes universitários — que se verifica a interiorização de alguns centros de decisão importantes para a formulação e execução da política econômica. A crescente participação do Estado na economia é, ao mesmo tempo, uma exigência e uma consequência deste programa de nacionalização das decisões" (Ianni, 1988, p. 56).

É importante ressaltar que a inclusão da participação dos setores populares, especialmente o proletariado, no que toca a um acesso maior aos bens de consumo, ou a uma presença política na tomada de decisões, é circunscrita no âmbito de uma política populista, que antecipa garantias ao trabalhador, tais como salário mínimo, a Consolidação das Leis do Trabalho, a organização sindical, controlando, ao mesmo tempo, as atividades operárias, via peleguismo nos sindicatos, por exemplo.

Pode-se dizer então que se desenvolve um padrão de acumulação capitalista, no país, estimulado por uma política de massas e uma ideologia de desenvolvimento nacional autônomo.

No entanto, esse padrão de acumulação passa, especialmente dada a redefinição da divisão internacional do tra-



balho após a segunda guerra, a assentar-se em outras bases econômicas e mecanismos de financiamento diferenciados. Ocorrem mudanças profundas na dinâmica de acumulação: expande-se consideravelmente o setor de bens de consumo duráveis — liderados por empresas multinacionais — e ocorre também uma implementação do setor de produção de bens de equipamento, através de empresas estatais.

Modificava-se o eixo hegemônico do sistema de poder e a base dinâmica do sistema produtivo, o que significava que as bases sociais e políticas em que se assentava o populismo não correspondiam mais aos setores de classe que controlavam as forças produtivas.

Especialmente no governo de Juscelino Kubitschek — contraditoriamente apoiado em bases populistas — é propiciado um intenso avanço de interesses multinacionais ou de grupos associados ao capital estrangeiro:

*"sob a cobertura das políticas desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek medrava-se um pacote tecnológico direcionando às indústrias de proa incipientes, como por exemplo, a indústria automobilística (...) proporcionando a matriz econômica para o renovado desenvolvimento de uma burguesia associada. Esperava-se que o acesso a tecnologia e técnicas gerenciais estrangeiras, assim como a ajuda financeira transnacional fosse solução para a falta de acu-*

*mulação primitiva de capital e um tratamento de choque para uma economia essencialmente agro-exportadora" (Dreifuss, 1981, p.34).*

O modelo político nacional-populista tornava-se contraditório à base econômica. Na relação do Estado populista com a classe trabalhadora chegava-se a um impasse. As massas pressionavam no sentido de distribuição da riqueza social, o que ia de encontro à necessidade de financiamento da acumulação via contenção salarial e transferência do valor de toda a sociedade para o setor industrial. O processo desencadeado a nível econômico produzia uma ascensão do movimento de massas, urbano e rural, exigindo resposta política do Estado, ao mesmo tempo que a burguesia nacional e as oligarquias rurais sentiam-se acuadas diante das manifestações populares, assim como do nacionalismo e reformismo pregados pelo governo.

Especialmente entre os anos 61 e 64, o país defrontava-se com a necessidade de adotar uma posição drástica, aprofundando rupturas estruturais, destinadas ao desenvolvimento autônomo, ou integrando-se de forma ampla e eficaz ao modelo internacionalista. A segunda "opção" foi "imposta" advindo daí um padrão de desenvolvimento econômico dependente e uma correlação de forças sociais em que se destacam como dominantes a burguesia nacional associada, as forças armadas e a tecnocracia e, como excluídos, amplos setores da sociedade nacional.



Nas palavras de Freitag (1984, p. 56)

*"a política educacional que caracteriza esse período reflete muito bem a ambivalência dos grupos no poder. Essa política se reduz praticamente à luta em torno da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e à Campanha da Escola Pública".*

Na Constituição de 1946 é reintroduzida a responsabilidade do poder público em proporcionar e garantir a educação, estabelecendo-se as cotas a serem aplicadas em educação, pelas diversas esferas administrativas do poder público, além de preconizar a formulação de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No sentido de demonstrar as indefinições pela qual passou a elaboração da LDB, desde o primeiro projeto de 1948 até o sancionamento, em 1961, Freitag (op. cit.) esboça os traços do projeto de lei de 1948 do ministro Clemente Mariani e o posterior "substitutivo Lacerda".

No primeiro, expressa-se a ordenação populista da sociedade, por exemplo, na proposição da gratuidade escolar nos níveis primário e secundário e, no segundo, expressam-se as formulações de frações da classe dominante anti-populistas, que pretendem uma extensão do ensino particular, pago e subvencionado pelo Estado. Refletindo um embate que se dá na estrutura econômica, política e social, a LDBEN de 1961 contemplará ambos os blocos sendo, no entanto, tardia-

mente sancionada já que os rumos que tomará a política educacional em meados da década de sessenta alinhar-se-ão, na prática, aos interesses apostos pelo novo modelo de desenvolvimento.

É importante ressaltar que, já presentes no período anterior, multiplicam-se estudos na área de Administração Geral e Administração da Educação, estimulados pela criação da Fundação Getúlio Vargas (1944) e da Escola Brasileira de Administração Pública (1952).

Citarei, a título de aproximação com formulações teóricas na área de administração, no período, os trabalhos de Benedito Silva (1955) sobre a administração geral e de Querino Ribeiro (1952) sobre a administração escolar. Colocarei, de forma sucinta, os seus principais pressupostos, que serão retomados no capítulo posterior, onde se poderá compreender melhor a estreita vinculação que se estabelece entre esses pressupostos, o desenvolvimento capitalista brasileiro e a concreção histórica do sistema educacional no país.

Querino Ribeiro, procura traçar os fundamentos da administração escolar, através de uma análise das condições gerais em que se encontra a escola, num contexto de intensificação do progresso social, onde a escola não é tida mais como privilégio de uma elite, abrindo-se a "todos" os grupos e classes. Dentro do que ele chama de "complexidade da



escola atual" procura justificar o aproveitamento dos estudos gerais de administração que constituíram a via de solução encontrada por outras instituições para resolver os problemas surgidos com as novas exigências postas pelo progresso.

Para Ribeiro, as atividades escolares, enfocadas de forma objetiva, são propostas e desenvolvidas como decorrência dos objetivos mais gerais e superiores dos grupos, estando a escola dependente do processo social geral. Assim, os ideais da educação se definem pelos ideais mais gerais que se coloca uma sociedade. Não se trata, no caso da análise do autor, de perceber as formas, explícitas ou não, com que a educação escolar contribui para a manutenção e reprodução da estrutura de classes. A sociedade é vista como uma entidade harmônica, onde os progressos técnicos em vários setores, da indústria às condições de saúde da população, conduzem à mobilidade social e à mudança social, no sentido de que a sociedade abre iguais oportunidades de ascensão para todos.

Na análise do autor, os ideais da sociedade, que vão se refletir na filosofia, na política e na administração escolar, são legitimamente formulados por indivíduos e grupos de elite, já que estes possuem condições e preparo específico para fazê-lo:

*"(...) os ideais se formulam e se desenvol-*

vem por indivíduos e grupos de elite (...)(no sentido dos mais bem dotados bio-psiquicamente e não socialmente, o que já é uma consequência) capazes de auscultar, interpretar e definir, através dos contatos com o todo social de que participam (...) as necessidades e aspirações já neles existentes, mas de maneira mais ou menos difusa, não formulada ou inconsciente" (Ribeiro, 1962, p. 44).

Assim, admitindo que a estrutura pedagógica vai refletir a estrutura social, a concepção do autor de uma confluência entre os interesses das elites e das massas, infere uma organização escolar voltada à integração social, aos valores e aos padrões considerados desejáveis pelo "grupo". O que o autor não diz é que esses valores e padrões o são enquanto articuladores de interesses de classe dominante para consolidar e perpetuar sua dominação.

Constatando um processo de expansão da escolaridade e de concentração de tarefas nas mãos do Estado para conduzir o "progresso social", o autor situa a importância que assume o trato objetivo e científico das questões educacionais, viabilizado pela administração escolar:

"A escola se tornou, portanto (...) um organismo altamente complexo que exigiu o estabelecimento de uma estrutura intermediária capaz de ajustar suas atividades específicas e supletivas às imposições decorrentes do 'progresso social' " (Ribeiro, 1952, p. 39.)



Se depreende das colocações do autor que o progresso social é esboçado como uma possibilidade de melhoria da qualidade de vida de toda a população. O que se escamoteia é a necessidade histórica de surgimento dos quadros administrativos para exercer um amplo controle dos setores sociais — onde se inclui a escola — que, legitimados pelo domínio de um saber que se proclama neutro e racional, planejam e controlam as ações, direcionando-as para as necessidades daqueles que são "os mais iguais".

No que toca ao que o autor chama "*fonte de inspiração da administração escolar*", destaca-se a Teoria Geral da Administração, basicamente os estudos de Taylor e Fayol. A administração escolar é concebida como uma das aplicações da administração geral já que, em ambas, os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos são semelhantes.

As idéias de Querino Ribeiro, colocadas acima, exemplificam o pensamento de vários teóricos da época, que procuram expor as necessidades e justificativas da cientificidade na organização da vida social. Estas teorias acompanham e auxiliam o desenvolvimento capitalista no Brasil, que passa por um processo de elevação dos índices de acumulação, onde a previsão, organização, comando, coordenação e controle — elementos da definição de Fayol sobre a administração — se tornam elementos valiosos de aumento das taxas de extração da mais-valia, por um lado e de controle ideológico da sociedade, por outro.

Benedito Silva, em trabalho de 1959, expõe os princípios administrativos de Taylor e Fayol.

X Destaca, do primeiro, como principal contribuição ao progresso econômico e social do Ocidente, a demonstração da imensa potencialidade da administração para produzir ganhos econômicos, através do estabelecimento de práticas e padrões de trabalho baseados em métodos científicos. As orientações de Taylor, para obter com a maior economia de tempo e de esforço o máximo de rendimento e de produção, são citados pelo autor como já fazendo parte da organização de algumas instituições do país: a padronização dos vencimentos dos funcionários públicos (1936); a criação das Comissões de Eficiência nos ministérios (1936); a padronização dos orçamentos municipais — citados entre outros.

X De Fayol, o autor destaca que foi o primeiro a perceber e apontar os aspectos profissionais da chefia executiva, identificando a necessidade de formação específica para os administradores. A administração, a partir de Fayol, se constituiria num processo racional.

Na obra, Silva expõe os deveres administrativos arrolados por Fayol, que contém os elementos da atividade do administrador, já citados anteriormente. O autor se ressen-te de que, até a época, não se faziam sentir efeitos tangíveis do fayolismo nas práticas administrativas no Brasil. Lamenta o fato, já que considera que a melhoria da administra-



ção dependeria, dentre outros fatores, do treinamento deliberado dos administradores e dos chefes executivos, que poderia conduzir à configuração de uma administração profissional, segundo cânones explícitos e generalizações válidas, que se opõe ao empirismo, onde são o que valem são as opiniões, os caprichos e as superstições.

Em trabalho de análise da práxis da administração escolar brasileira, Gonçalves (1980) coloca que as pressuposições básicas dos estudos sobre a administração escolar são a aceitação acrítica da Teoria Geral da administração, assim como a utilização do paradigma norte-americano de teoria e pesquisa em administração escolar. Trazem subjacente uma lógica neo-colonialista de dominação, um escamoteamento das relações de dependência centro/periferia do capitalismo e tem como base conceitual sociológica a visão da ordem natural da realidade social do funcionalismo.

O que está intrínseco nestes estudos é uma justificacão e uma prescrição da atividade racional, sua importância para a eficácia no atendimento dos objetivos institucionais, sem que apareçam a que vem e para que serve esta racionalidade. Seja como for, às preocupações que Benedito Silva revela pelo fato da administração científica fayolista não se constituir em uma realidade no país, o período posterior tratará de preencher esta lacuna, onde amplos espaços da administração pública implantarão esta prática e suas concepções.

#### 4 - A Realidade Educacional após o Golpe de 64

Já colocamos anteriormente que o Estado brasileiro, a partir de sessenta e quatro cede à tendência da internacionalização da economia, auxiliando a incorporar o país à estratégia global de desenvolvimento capitalista.

Mesmo sendo os interesses multinacionais e associados economicamente dominantes, o golpe de sessenta e quatro resultou de um pacto entre vários segmentos da classe dominante (Martins, 1977) e a burocracia militar foi atribuída a tarefa fundamental de preservação do sistema social, preservação esta que implicaria total exclusão política das classes subalternas e na repressão aos seus movimentos.

O Estado burocrático e militar emerge pela impossibilidade de legitimação dos interesses econômicos dominantes, deslocando o setor nacional burguês e o grupo estatista-desenvolvimentista da posição hegemônica que mantinham, em proveito do setor mais internacionalizado (Cardoso, 1973, p. 79).

Estavam lançadas, assim, as bases autoritárias que permitiriam uma política de acumulação de capital exclusivis-



ta, a expansão do setor de bens de consumo duráveis — via política de preços elevados — rigor na contenção de créditos e uma brutal repressão aos salários. Ao novo modelo, integra-se a burguesia nacional, subordinando-se aos setores transnacionais, a fim de garantir sua parcela na acumulação. Setores médios, intelectuais e tecnocratas aderem organicamente ao novo modelo, percebendo altos salários. A classe trabalhadora é privada da participação na renda, no consumo, e nas decisões políticas.

A forma que assume o projeto capitalista de desenvolvimento na formação social brasileira é concebida dentro dos parâmetros da "segurança nacional", buscando-se *"transformar a influência militar permanente como condição necessária para o desenvolvimento e segurança nacionais"* (Cardoso e Falleto, 1971, p. 156).

O novo regime, assentado em bases repressivas, que se estendiam por vários setores, procurou manter as relações de dominação na sociedade através de um discurso de harmonização, ampliando sua ação através de mecanismos de sustentação ideológicos, passíveis de negar ou ocultar a exploração e a divisão social antagônica. Ou seja, sob o predomínio dos aparelhos repressivos de Estado, o bloco no poder procurava legitimar-se ideologicamente:

*"Cassavam lideranças mas limitavam o próprio poder de cassar. Liquidavam os velhos par-*

*tidos, mas propunham a criação imediata de novos. Reduziam os poderes do Congresso e até fechavam o Parlamento, mas o continuavam caracterizando como fonte de poder e instância legitimadora para a eleição dos próprios generais presidentes" (Reis Filho, 1988, p. 30).*

Assim, através dos aparelhos ideológicos de Estado, como meios de comunicação e escola, difundia-se a necessidade do regime vigente, sua importância no projeto de modernização do país, cujos resultados, em algum prazo, se traduziriam em redistribuição da riqueza social, se bem que fosse momentaneamente necessário o "sacrifício de TODOS" para que o Brasil se transformasse em potência mundial.

O golpe de 64 possibilita o surgimento de um Estado burocrático-militar, onde grupos já economicamente dominantes conquistam o controle do aparelho de Estado. Já durante o governo de Juscelino Kubitschek os interesses multinacionais e associados foram montando uma verdadeira "administração paralela", longe do controle dos organismos tradicionais, envolvida em "sigilo administrativo", operando ideologicamente encoberta por uma "racionalidade técnica" e uma "perícia apolítica". Tais interesses eram endossados pelos ideais anti-populistas e anti-populares da Escola Superior de Guerra — de caráter modernizadores (Dreifuss, 1981, p. 35-7).

Ou seja, o capital transnacional e associado tinha seus



interesses crescentemente consubstanciados por formulações de intelectuais orgânicos — políticos, militares, técnicos e empresários — que, mesmo não possuindo representação política, tentavam contornar os canais tradicionais de articulação (Dreifuss, 1981, p. 65-6).

A "racionalidade técnica e apolítica" destes intelectuais, incluindo-se a assessoria estrangeira, se tornou bastante presente no cenário nacional, na formulação de políticas públicas a partir do Estado.

Esboçando-se basicamente a partir de trinta e desenvolvendo-se num crescendo em períodos posteriores, a legitimação do Estado via apropriação de um saber técnico e objetivo ganhará contornos profundos no período pós-populista. Não é o caso de concluir-se que o intervencionismo estatal se efetive nesta época, mas de analisá-lo conjunturalmente como uma intervenção em que preponderam os aparelhos repressivos do Estado, a serviço da recomposição dos mecanismos de acumulação de capital, internos e externos, onde a autocracia militar-burocrática estende sua intervenção a inúmeros setores da sociedade, veiculando a harmonia social pela propaganda desenvolvimentista. Esse processo se calca numa política de contenção salarial, desmantelamento e repressão das organizações sindicais e políticas. Cabe-ria, aqui, abriremos um parêntese para discutir, brevemente a questão do intervencionismo estatal e da formulação de políticas pelo Estado, a fim de articular de uma forma mais

clara o projeto educacional do país às alterações no modelo social e econômico colocadas pela ruptura do bloco populista.

O Estado Intervencionista, sob o capitalismo, corresponde à etapa monopolista de reprodução ampliada deste modo de produção, efetivando-se particularmente após a segunda guerra mundial, onde a oligopolização do mercado delineia novas formas de relações sociais de produção capitalistas e novas formas de relação entre países capitalistas centrais e periféricos.

A tendência à oligopolização do mercado, isto é, à centralização crescente que determina uma forma de mercado dominada por poucos e poderosos grupos transnacionais é que vai demandar o agigantamento do intervencionismo do Estado no plano econômico, como mecanismo de salva-guarda dos interesses do capital em seu conjunto.

Segundo Luiz Pereira (1977), na forma de Estado intervencionista, a intervenção estatal passa a ser premanente e sistemática até os limites comportáveis pela dinâmica específica do capitalismo, visando resolver os problemas criados pelo seu próprio desenvolvimento e buscando uma defesa contra os disfuncionamentos do sistema, sem procurar modificá-lo estruturalmente.

Essa intervenção sistemática não se limita apenas à esfera econômica, mas se estende à social, onde se situa a educação.



Enquanto política pública deste Estado, é necessário compreender a educação na sua especificidade histórica, num Estado também historicamente específico. Nestes termos, duas análises se fazem necessárias. Primeiro, a compreensão da educação enquanto política pública de um Estado intervencionista; segundo, o alcance e os limites das políticas intervencionistas na formação social brasileira, dado seu caráter periférico na constelação capitalista mundial. A esses dois aspectos procuraremos interligar a forma de organização escolar brasileira preconizada pelo planejamento, pela legislação e pela ordenação administrativa propostos na década de setenta.

#### 4.1 - Educação e Política Intervencionista Estatal

O aparelho de Estado, no capitalismo, apesar de apresentar-se como sendo "de ordem do interesse geral" é, na realidade, ou "em última instância" dominado pelos interesses burgueses, no sentido de salva-guardar, em seu conjunto, o padrão capitalista de acumulação.

No entanto, dentro de uma dinâmica de sociedade de classes, o Estado tem de atuar como mediador dos conflitos entre as classes sociais via formulação e implementação de políticas públicas ou políticas sociais. Estas políticas sociais são formuladas em face das demandas sociais, confrontadas com os interesses capitalistas. A incorporação das demandas sociais se deve a fatores tais como: legitimação de um Estado que se proclama do "bem comum"; pressão da so-

cidade em receber benefícios sociais; possibilitar que o trabalhador se mantenha produtivo.

Assim, se configura no Estado um espaço de disputa entre os que exigem benefícios sociais a que têm direito já que pagam tributos e os que dominam o aparelho de Estado.

A educação se inclui como uma política pública deste Estado, por ele controlada como um dos instrumentos para apaziguar os conflitos sociais. Ao assumir a educação como uma política pública, o Estado traz para dentro de si uma contradição muito grande, uma vez que o aumento de oportunidades educacionais pode contribuir para o aumento da participação política e para o questionamento do próprio Estado.

→ O que se coloca nos argumentos anteriores é a contradição presente na prática escolar. Se por um lado esta prática, inserida que está numa totalidade social desigual, configura-se como mantenedora e reprodutora de relações sociais antagônicas, pode, dialeticamente, no sentido de potencialidade, constituir-se como efetiva apropriação de um saber crítico pelos trabalhadores, onde as relações de trabalho e de poder podem ser questionadas, desencadeando uma leitura crítica da realidade, que pode materializar-se em ações para superação da sociedade capitalista.

Chamo a atenção para o fato de que não é o caso de dizer que existe uma especificidade da educação "em si". Ca-



be considerá-la em seu momento político e de relação com a totalidade social. Neste enfoque, ela tem uma especificidade demarcada pelo caráter da sociedade na qual se insere. Se esta sociedade é capitalista, em face dos interesses do capital e das reivindicações sociais, a política estatal para educação procurará direcioná-la para que cumpra um papel reprodutor. Mas as formações sociais capitalistas são marcadas pela luta de classes, onde também se apresenta uma práxis — ligada aos interesses da classe trabalhadora — de questionamento das relações de produção e de poder que podem se encaminhar a luta pela superação do capitalismo. É num ou noutro campo que se pode situar a especificidade da educação escolar e não num vácuo em que ela assuma contornos idealistas.

→ A organização burocrática da prática escolar pode, assim, ser examinada dentro deste marco contraditório, como um arranjo que potencializa — mediatiza — uma especificidade educacional mantenedora do antagonismo social. Se existem demandas de qualificação do trabalhador pela escola, se seja pelo capital, seja pelo projeto de ascensão social dos indivíduos, na forma de organização da escola pode-se traçar os limites nos quais irá transitar a expansão da escolaridade — digo expansão e não universalização já que esta se encontra longe de ser atingida.

Indo mais adiante, poderíamos desvelar que o sentido destas políticas sociais pode, na verdade, ser direcionado

para interesses de classe. Ou seja, mesmo com aumento de vagas para as classes populares nas escolas públicas, a manutenção de um ensino de baixa qualidade nesta rede, paralelo a um ensino privado destinado a formação da classe dirigente — mais tocante ao ensino fundamental — e médio — apenas aprofunda as relações antagônicas na estrutura social. Este é um aspecto, que também complementa a organização da escola pública via centralização de decisões, proliferação de níveis hierárquicos, fragmentação de ações a nível da escola, tecnicismo e legalismo acentuados — que se traduzem em alienação do trabalho do educador — mecanismos de vinculação da escola aos interesses estruturalmente dominantes.

A partir deste quadro traçado, pode-se examinar a reestruturação do sistema de ensino de 1º e 2º graus na década de setenta. Tomaremos como objeto de análise a reforma administrativa dos órgãos públicos a partir do final da década de sessenta e a ideologia, a nível educacional, que dá sustentação aos projetos de reforma. Trata-se de uma primeira aproximação com a problemática, já que estes temas serão ampliados no terceiro capítulo deste trabalho.

→ A política educacional, a partir de 64, foi explicitamente colocada a serviço do desenvolvimento econômico e da ideologia desenvolvimentista, tornando-se um dos instrumentos requeridos para o desenvolvimento com segurança. Estreita-se, no período, a relação entre a educação e o setor



produtivo, buscando-se a sua colaboração na reprodução da força de trabalho e da estrutura de classes na sociedade brasileira.

Esta relação, em termos sucintos, se expressa entre educação-segurança e desenvolvimento. No período populista, e na definição das diretrizes e bases da educação nacional da Lei 4024/61, as políticas públicas em educação também se vinculam às necessidades de reprodução da força de trabalho e da estrutura de classes, mas de forma não tão direta, dada a correlação de forças sociais e de alianças de frações de classe no período.

Na fase que estamos abordando, a educação passa a ser radicalmente concebida como impulsionadora de acumulação, podendo-se estender a sua mediação em vários níveis. Há pressões derivadas das necessidades de desenvolvimento do capitalismo que agora exige uma mão-de-obra mais qualificada e exige da escola esta formação. Há pressões pelo lado da população que vê no acesso aos níveis mais elevados da educação escolar uma possibilidade de ascensão social, especialmente numa conjuntura que estreita outros mecanismos de mobilidade.

→ Essa concepção é expressa pela Teoria do Capital Humano, que assumida nos seus termos técnicos e ideológicos, contribuirá para dar suporte à modernização tecnocrática do sistema educacional, e ao escamoteamento das relações so-

ciais.

Dentro da lógica da Teoria do Capital Humano, o investimento na qualificação do trabalho, via educação, implica maior renda individual, aumento da produtividade do trabalhador coletivo e, conseqüentemente, maior acumulação de capital na sociedade.

Os diversos planos educacionais brasileiros no período pós-64 apresentam para o setor educacional uma concepção de formador e qualificador de mão-de-obra para o setor econômico.

Esta teoria apresenta várias facetas em termos de ocultar as contradições sociais. Em primeiro lugar, apresenta os baixos índices de produtividade do setor escolar e de escolarização da população como "ponto de estrangulamento" para o desenvolvimento nacional. Trata-se de ocultar a relação de dependência do país face aos países capitalistas centrais.

Em segundo lugar, não é a educação que determina as desigualdades de renda e a posição dos indivíduos no sistema produtivo. Ela pode auxiliar na reprodução da estrutura de classes e legitimá-la, mas os determinantes se encontram fora do seu âmbito de ação. Ainda, o homem deve ter condições de existir criando-se através do trabalho e não investindo no seu "fator trabalho" via educação, para em seguida aliená-lo e alienar-se no mercado de trabalho.



A subordinação da educação ao projeto de desenvolvimento econômico, assim como a subordinação de outras esferas da vida social, trouxe como consequência o fortalecimento de um Estado autoritário e centralizador, que se instrumentalizou através da modernização burocrática, garantindo aos técnicos o poder de tomar decisões nos vários níveis da burocracia estatal, amplamente difundida. Nos termos de Ianni:

*"Com a ditadura, foi instalada, inclusive sob o pretexto de que o governo João Goulart (1961-1964) era ineficaz, desde o começo os seus governos deram especial relevância à colaboração do técnico. Economistas, administradores, engenheiros, estatísticos, educadores, sociólogos, jornalistas e outros, muitos foram os especialistas civis e militares convocados para operar e 'modernizar' a organização e o funcionamento do aparelho estatal. Tratava-se de substituir o 'político' pelo 'técnico', a 'demagogia' pela 'ciência', o 'carisma' pela 'eficácia'. Ao mesmo tempo em que constituía o seu intelectual, orgânico, ela desenvolvia também as bases da ideologia deste intelectual. Tanto assim que a tecnocracia imaginava constituir-se como se tivesse um fim próprio, definido por si mesma. Com frequência, a tecnocracia revelou a ambição de conferir o sentido da organização do Estado" (Ianni, 1981, p.29).*

Empreende-se, especialmente a partir do Decreto-lei nº 200 de 25.02.1969, uma ampla reforma da administração dos órgãos públicos.

Em seu estudo sobre o tema "Tecnocracia e Escola", Costa (1988) assim explica as funções da modernização administrativa: facilitar o papel do Estado na nova fase de acumulação do capital e substituir a forma de sustentação do regime, desqualificando progressivamente o esquema predominante na república populista anterior.

No mesmo trabalho, o autor descreve o processo que levou à formulação da reforma e modernização administrativa de 1967: a COMESTRA - Comissão Especial de Reforma Administrativa - redigiu o anteprojeto do decreto-lei 200, concentrando-se, basicamente, em detectar as falhas da administração pública e procurando, a nível de decreto, propor medidas detalhadas para viabilizar e dinamizar o funcionamento da máquina administrativa. A reforma consubstanciada no decreto-lei 200/67, baseia-se nos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências, e controle. Esses princípios são tomados na íntegra da teoria administrava de Henry Fayol.

Costa sugere, através da exposição de vários ideólogos da modernização, que a justificativa principal de sua necessidade era a ausência de uma máquina moderna a nível de administração pública, que comprometia o desenvolvimento econômico e social do país.

O que se apresenta, então, é a necessidade de aparelhar de forma moderna os órgãos administrativos. Esta conotação



de 'moderno' se refere ao apelo do conhecimento técnico, racional e científico, de posse de alguns indivíduos bem-formados, que, tendo a legitimidade que lhes confere o conhecimento, saberão identificar os meios mais eficientes para atingir a eficácia em cada setor. Então:

*"Os tradicionais canais políticos comumente utilizados para encaminhar pressões e demanda da periferia para o centro do sistema político foram enfraquecidos e substituídos por caminhos mais administrativos e burocráticos. Nesse sentido, a política partidária perdeu espaço para a política burocrática, enquanto que o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais perderam espaço para os anéis burocráticos"* (Medeiros, 1985, p. 85).

Dentro da ideologia da Teoria do Capital Humano, exposta anteriormente, da funcionalidade do sistema educacional para o desenvolvimento econômico e social do país, processar-se-ão reformas nos órgãos administrativos da educação, nas esferas federal, estadual e municipal. Tais reformas orientam-se nos mesmos moldes daquelas realizadas em outras organizações, dada a concepção de que a ciência da administração é válida em qualquer campo de atuação.

Na reforma administrativa do sistema educacional do Rio Grande do Sul, por exemplo, a estratégia de implantação da nova estrutura estava regida pelo princípio básico de CONTROLE CENTRALIZADO E EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA, a partir do

qual se pensava obter a eficiência do sistema.

Praticamente à mesma época de implantação do projeto de modernização administrativa do Estado e de sua gerência é proposta e implantada a Reforma do Sistema Educacional Brasileiro de 1º e 2º graus, a partir do sancionamento da lei 5692/71.

A reforma de ensino de 1º e 2º graus introduz, relativamente à legislação anterior, a extensão definitiva do ensino primário obrigatório de quatro para oito anos, redução do ensino médio de sete para três ou quatro anos; profissionalização do ensino médio, garantindo simultaneamente continuidade e terminalidade dos estudos; reestruturação do funcionamento do ensino no modelo da escola integrada, definindo-se um núcleo comum de matérias obrigatórias e um leque de matérias optativas.

A terminalidade do ensino de nível de 2º grau faz parte da política de contenção de acesso ao ensino superior e de resposta às pressões da sociedade, principalmente a classe média, de acesso ao ensino superior, ao mesmo tempo em que procura responder à necessidade do mercado de trabalho de técnicos de nível médio.

*lei 5692/71*

No artigo 33 desta lei determina-se que a formação de administradores, planejadores, inspetores, supervisores, orientadores e demais especialistas de educação deverá ser feita



a nível superior, em graduação ou pós-graduação. Esta proposição já constava da Lei de Reforma do Ensino Superior de 1968. A partir daí, o Conselho Federal de Educação passou à regulamentação dos cursos superiores de pedagogia, estabelecendo, para os mesmos, mínimos curriculares e tempo de duração. A legislação anterior previa, para o exercício do cargo de diretor de escolas primárias, a formação em cursos pós-normais a funcionarem em Institutos de Educação. Inspectores escolares e diretores de escolas de nível médio não tinham prescrito qualquer preparo específico em curso regular. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, há referências bastante vagas à formação de diretores e inspectores escolares.

Com as leis de Reforma de 1968 a 1971, o que se apresenta como inovação, além da exigência de formação de especialistas em cursos superiores, é a criação de novas especialidades, além de administração e inspeção. Em cursos de graduação de curta ou longa duração, deveriam formar-se orientadores, supervisores, administradores e inspectores. Em cursos de pós-graduação, planejadores.

É possível se compreender, a partir da leitura do parecer 252/69 do Conselho Federal de Educação, que versa sobre o Currículo dos cursos de Pedagogia, que a necessidade de formação dos especialistas de ensino se prende às mudanças que se processavam na vida nacional.

A capacitação técnica exigida aos administradores escolares e a multiplicação de especialistas de ensino, traz para dentro da escola uma divisão do trabalho típico da empresa capitalista, estabelecendo-se uma relação de poder que contribui para a desqualificação do trabalho do educador. Acreditamos que estas funções ditas "técnicas" são na realidade, político-ideológicas, e a especificidade das mesmas se coloca no campo de estreitamento dos vínculos entre a escola e as instâncias estruturais dominantes.

#### 4.2 - O Intervencionismo e a Formação Social Brasileira

Gostaríamos de ressaltar neste item a singularidade que assume no país a realidade educacional gerada pelas reformas em face das características que assume o desenvolvimento capitalista no país.

O que cabe considerar é o fato de que nos encontramos frente a um modelo de desenvolvimento subordinado e desigual. Se é importante ter sempre como horizonte os limites impostos à prática escolar por inserir-se ela numa sociedade capitalista, também é importante considerar que a escola brasileira se situa numa formação social subordinada e desigual. Subordinada em face de sua inserção no contexto do capitalismo mundial. Em que pese o desenvolvimento industrial e financeiro, persistem o endividamento externo, a dependência tecnológica e o controle do setor industrial privado e de ponta por empresas multinacionais.



Desigual, pelo fato de que grande parte do capital industrial e financeiro se instala em alguns pontos do país — especialmente na região sudeste — gerando uma realidade em que as regiões menos desenvolvidas, embora auxiliem o desenvolvimento, são excluídas da participação da riqueza gerada.

O sentido que assume a modernização do Estado descrita no item anterior, não pode prescindir desta análise, nos termos de Fernandes (1985, p. 60):

*"Os propósitos 'modernizadores' se concentram e se intensificam na esfera da produção, dos níveis de consumo e dos padrões de vida. Modernizar não quer dizer as reformas e as revoluções capitalistas que tornam o desenvolvimento capitalista, nos seus limites históricos, um fator de transformação da sociedade civil, da cultura e do Estado. Modernizar significa reajustar as economias periféricas às estruturas e ao dinamismo das economias centrais para que o fluxo da expropriação dual do excedente econômico alimente as taxas de crescimento da acumulação capitalista no ritmo necessário ao 'bom andamento dos negócios' ao assalto pirata do botim nacional".*

Várias teorias que se propõem a explicar o desenvolvimento de uma nação, entre elas a Teoria do Capital Humano, além de justificar a racionalidade técnica na administração, ocultam as relações imperialistas. Essas teorias desenvol-

vimentistas não se propõem a analisar a gênese e as leis que governam o desenvolvimento capitalista, as bases materiais e contraditórias em que se estrutura o processo de produção e reprodução capitalista. Trata-se de uma perspectiva de modernização em cujo horizonte se delineia o projeto desenvolvimentista. São teses que reforçam o intervencionismo estatal em vários níveis e legitimam a ação imperialista já que, em sua maioria, explicam o subdesenvolvimento como a ausência de vários fatores presentes em países desenvolvidos. Neste esquema, seria fácil para um país desenvolver-se: bastaria adotar os mesmos modelos e sistemas dos países capitalistas centrais como se não houvesse uma relação de poder e dominação entre centro-periferia.

Em que pese todo o discurso de objetividade e eficiência no trato dos problemas nacionais e no encaminhamento de políticas destinadas a resolvê-los, não basta considerar o papel que tem o Estado na reprodução da estrutura social. É importante situar que se trata, no caso brasileiro, de um Estado de um país periférico. Modelos de organização e de sistemas para cá transplantados não se ajustam a uma realidade que lhes é estranha. Ainda, desenvolvimento dependente implica manutenção de altas taxas de exploração da classe trabalhadora, limitando a expansão de políticas sociais.

O modelo de escola integrada e o projeto de profissionalização a nível de 2º grau foram concebidos sem que se colocassem os meios para viabilizá-los. A estrutura administrativa complexa implantada pela reforma, se depara diante



de uma realidade de precariedade de recursos, que se agudiza em certas regiões do país. Não se incentiva a criação tecnológica já que, no mercado, os profissionais lidarão muito mais com um know-how concebido fora do país.

Marcos Kaplan assim se refere ao planejamento estatal na América Latina:

*"Grupos sócio-econômicos de interesse, pressão e poder, camarilhas e máquinas partidárias, de natureza individualista, constituem o governo oficial e formal (...) elegem, manipulam e corrompem governantes e funcionários, afetando decisivamente a forma, a estrutura e a dinâmica da sociedade que o Estado pretenderia planejar" (Kaplan, 1985, p. 26).*

O autor conclui dizendo que, dentro dessa ordem, a estrutura do poder mundial, as pressões externas e a dominação impostas pelas empresas internacionais condicionam o processo de desenvolvimento, constituindo-se em centros de poder externos à região.

→ Nesse jogo de tráfico de influências, a ideologia da racionalidade técnica se acrescentam mecanismos de controle das instituições marcadas, por exemplo, pelo clientelismo. Os diretores escolares durante muito tempo foram, e continuam a ser, em várias regiões do país, considerados cargos de confiança dos executivos, trazendo a marca de pre-

postos do Estado, nomeados ao bel-prazer do jogo político-partidário ou fisiológico.

Ligando-se esta prática clientelista à hierarquização de funções na escola, garante-se o exercício de uma política de controle e adequação das atividades escolares. São formas de garantir que a atividade-fim que se realiza na escola, mesmo que planejada e concebida em outra esfera, seja executada de acordo com as especificidades que a formação social lhe impõe.

A redefinição da educação no Brasil, a partir da segunda metade da década de sessenta se circunscreve aos processos complementares de 'desenvolvimento nacional com segurança' e aprofundamento da dependência brasileira no contexto do capitalismo mundial. As características específicas que assume o modelo econômico brasileiro a partir deste período tornam necessárias a implantação e consolidação de mudanças estruturais que garantam a durabilidade do sistema. À educação escolar se atribui um papel diretamente econômico de formadora de mão-de-obra.

O sistema educacional é atingido pelo planejamento governamental, pela redefinição legal de seu funcionamento e por um processo de reorganização administrativa modernizante. Estes fatores complementam-se na tentativa de que a escola funcione eficazmente como divulgadora da ideologia dominante, como reprodutora das relações de classe e como ins-



trumento de reforço da própria base material, possibilitando a reprodução da força de trabalho.

A escola dual, excludente e seletiva deixa que caiam por terra os discursos de democratização da sociedade via aumento das oportunidades educacionais. A questão da distribuição de recursos na sociedade e da concentração de renda não encontra solução por vias indiretas e através do aparelho escolar<sup>2</sup>. Ao delimitarmos a quais interesses têm servido esta escola, qual o papel do Estado que pretende organizá-la, compreende-se a lógica de sua aparente ineficiência.

---

<sup>2</sup> Frigotto, Gaudêncio. Política e Financiamento da Educação: Sociedade desigual, distribuição desigual de recursos. Cadernos CEDES, nº 5, São Paulo, Cortez, 1985.

## CAPÍTULO II

### TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO E BUROCRACIA NA CONSOLIDAÇÃO E REPRODUÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

"O verbo *to manage* (administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manège*. Como um cavaleiro, que utiliza rédeas, bridão, esporas, cenoura, chicote e adestramento desde o nascimento, para impor sua vontade ao animal, o capitalista empenha-se, através da gerência (*management*) em *controlar*".

(Harry Bravermann)



## **1 - Importância do Estudo da Teoria Geral da Administração para a Compreensão da Organização Escolar Brasileira**

No início deste estudo, cujo tema central é a burocratização do sistema educacional brasileiro, com ênfase nas mudanças aí operadas na década de setenta, procuramos nos aproximar da realidade educacional do país, numa perspectiva histórica. No interior de cada um dos períodos abordados, busca-se articular esta realidade educacional aos desdobramentos econômicos, políticos e sociais constituintes de nossa formação social. Nesta aproximação, existe a tentativa de combinar fatos da prática do sistema com concepções e "falas" expressas por educadores e administradores, que procuravam influenciar ou sistematizar propostas para a área educacional e apresenta-se a necessidade de elaboração de um referencial teórico que auxilie a compreensão do fenômeno burocrático, enquanto forma de dominação situada na concretude histórica dos modos de produção, especialmente no papel que assume no capitalismo.

Situando a burocracia como forma histórica de dominação, buscarei enfocá-la no âmbito de uma especificidade his-

toricamente assumida, ou seja, enquanto produto de determinadas relações sociais de produção e de poder e enquanto forma de reprodução destas relações. No caso da organização escolar proposta na década de setenta, se tornaria superficial apenas enumerar ou relatar as modificações impostas. É necessário compreender os determinantes da política educacional para a adoção, determinantes estes que tanto levam à adoção de certos modelos no plano teórico, cumprindo funções ideológicas, como a desdobramentos práticos muitas vezes distantes dos fins estabelecidos.

A presença de estruturas burocráticas de organização da sociedade se fazem presentes, inicialmente, no Estado, sendo a sua consolidação, a nível de empresas privadas um fenômeno mais contemporâneo.

*"A administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada" (Tragtenberg, 1985, p. 21).*

E ainda:

*"Com a errupção da empresa capitalista, a ênfase do processo de burocratização flui do Estado à empresa, no período liberal do desenvolvimento econômico capitalista. A intervenção do Estado na economia enfatizará as relações da empresa com o poder estatal" (Tragtenberg, 1985, p. 186).*



A análise não pretende uma comparação entre burocracia pública e privada nas sociedades capitalistas. O foco principal são os traços de organização burocrática da empresa moderna que serão transplantados para instituições estatais cuja orientação é a busca da eficiência dentro da lógica do modo capitalista de produção.

Transcenderia ao âmbito deste trabalho um estudo sobre a organização formal burocrática em modos de produção que antecederam o capitalismo, já que se torna primordial para a compreensão da organização administrativa dos órgãos ligados à educação no Brasil nas últimas décadas, um exame do surgimento de práticas e teorias administrativo-burocráticas ligadas ao processo de consolidação do capitalismo. E nesse modo de produção, especialmente na sua fase monopolista, nos níveis da empresa e do Estado, a organização burocrática torna-se instrumento para garantir a acumulação de capital.

Os elementos burocráticos presentes na organização da empresa capitalista, sistematizados na Teoria Geral da Administração, irão influenciar a Teoria da Administração da Educação, assim como a forma de organização proposta para o sistema educacional brasileiro nas últimas décadas.

Se, como vimos no capítulo anterior, a educação passa a ser concebida nos limites estreitos de formadora de mão-de-obra para o mercado de trabalho, na visão de que é um produto ofertado pelo sistema educacional capaz de aumentar a

produtividade e lucro pela qualificação do trabalhador e aumentar, ainda, o nível de renda individual, as propostas de adoção de esquemas administrativos da empresa capitalista possuem uma justificação ideológica. Se nestas empresas, a divisão complexa do trabalho e a hierarquização de funções propiciam maior produtividade, poderiam, a nível de escola, cumprir a função de ofertar maior número de profissionais ao mercado. Dentro do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro adotado, as propostas de modernização em esferas diretamente ligadas à ação do Estado, cumpriam uma tarefa de justificação ideológica do novo regime <sup>3</sup>.

Para além de uma concepção apenas técnica dos resultados da organização burocrática, não se pode esquecer de sua faceta de controle e desarticulação da organização autônoma e coletiva da classe trabalhadora. Então, caberia perguntar: Se os alunos são formados para o mercado de trabalho, que tipo de trabalhador é exigido por este mercado?

O controle da prática educativa escolar, favorecendo sua adequação ao projeto de desenvolvimento econômico do país orientar-se-á para a formação, e melhor seria dizer treina-

---

<sup>3</sup> Os limites em que se assentava o projeto nacional de desenvolvimento vão produzir, na prática do sistema educacional consequências diversas dos objetivos propalados para a modernização. No terceiro capítulo deste trabalho, pretendemos discutir este tema, a partir da interpretação de dados relativos ao sistema educacional após as reformas.



mento, de um trabalhador da mesma forma adequado a um tipo específico de empresa e de sociedade.

Entendendo a prática e a teoria administrativas hegemônicas nas empresas capitalistas como instâncias de controle das relações de trabalho, procurando manter o processo de exploração intensiva da força de trabalho, acreditamos que as mesmas foram incorporadas à ação do Estado, configurando organizações públicas operando nos mesmos moldes da empresa, justificadas, a nível de formulações teóricas, pela eficiência das empresas e eficácia no atendimento de seus objetivos.

→ Referindo-nos novamente à primeira etapa deste trabalho, ressaltamos que naquela revisão histórica da organização do sistema educacional no país, percebe-se que propostas ou análises de teóricos e educadores, para a educação nacional, se pautavam nos princípios da Teoria Geral da Administração. Documentos, estudos e diretrizes de técnicos ou estudiosos referentes à reforma administrativa do sistema educacional na década de setenta da mesma forma abordavam o tema nos moldes daqueles princípios.

A partir destas observações viabiliza-se uma análise dos processos de trabalho da sociedade capitalista e das teorias que procuram condicionar estes processos, traduzindo, para a esfera de organização do trabalho os objetivos capitalistas de acumulação de capital. Segundo Tratenberg (1985, p. 212):

*"O processo de ideologização da Teoria da Administração fundada na reprodução do trabalho simples e na industrialização extensiva é sistematizado nas teorias de Taylor, Fayol, Mayo e Weber".*

Ao longo deste capítulo, procurar-se-á examinar a especificidade da teoria e da prática administrativa burocrática no modo de produção capitalista, no que se refere às determinações históricas que condicionam a emergência de ambas e o papel que cumprem, nos planos operacional e ideológico no processo de reprodução das relações sociais vigentes. Tomaremos em especial as formulações dos teóricos acima citados, juntamente com a contribuição de Bravermann (1987) sobre os processos de trabalho e de controle do trabalho nas sociedades capitalistas.



## 2 - Os Processos de Trabalho e a Gerência Capitalista

Fazendo comparações entre o trabalho dos animais e o trabalho humano, Bravermann (1987) coloca que, naqueles, instinto e execução são indivisíveis e neste, a unidade de concepção e execução pode ser dissolvida. A concepção pode continuar e governar a execução, mas a idéia concebida por uma pessoa pode ser rompida no indivíduo e restaurada no grupo, na oficina, na comunidade ou na sociedade como um todo.

Já que o trabalho humano está isento da rigidez dos instintos, ele se torna indeterminado, sendo que desta forma os seus determinantes não serão produto da biologia, mas das complexas interações entre ferramentas e relações sociais, tecnologia e sociedade. Bravermann explica que a produção capitalista exige intercâmbio de relações, mercadorias e dinheiro, mas sua especificidade é a compra e venda da força de trabalho<sup>4</sup> :

---

<sup>4</sup> Bravermann chama a atenção para o fato de que a força de trabalho - capacidade humana de executar trabalho - é uma categoria especial, não intercambiável com qualquer outra, simplesmente porque é humana. O trabalho humano, seja diretamente executado, ou armazenado em produtos como ferramentas ou maquinarias é o recurso exclusivo da humanidade para enfrentar a natureza.

*"Em primeiro lugar, são separados dos meios com os quais a produção é realizada, e só podem ter acesso a eles vendendo sua força de trabalho a outros. Em segundo lugar, os trabalhadores estão livres de contrições legais (...) que os impeçam de dispor de sua força de trabalho. Em terceiro, o propósito do emprego do trabalhador torna-se a expansão de uma unidade de capital pertencente ao empregador que está assim atuando como um capitalista (Bravermann, 1987, p. 54-5).*

A força de trabalho comprada pelo capitalista para trabalhar por um período contratado de tempo possui qualidade distintiva. Primeiramente, existem possibilidades infinitas de adaptabilidade e ampliação da produtividade, de modo que o produto excedente pode ser continuamente ampliado. Estendendo a jornada de trabalho, ou aumentando a intensidade deste, numa combinação com os mais produtivos instrumentos de trabalho, o capitalista procura aumentar a produção da força-de-trabalho, que comprou, quando a põe em ação. Em segundo lugar, esta qualidade distintiva e potencial da força de trabalho humana é indeterminada, sujeita a flutuações que afetam e limitam o trabalho executado, como por exemplo o estado subjetivo dos trabalhadores, as condições sociais gerais sob as quais trabalham, condições técnicas de trabalho, etc ...

O autor de que estamos falando, assinala que nas novas relações de produção introduzidas pelo capitalismo, os tra-



balhadores, ao vender sua força de trabalho, alienam seu trabalho, é de responsabilidade do capitalista o processo de trabalho:

*"Neste estabelecimento de relações de produção antagônicas, o problema de obter a plena utilidade da força de trabalho que ele comprou torna-se exacerbado pelos interesses opostos daqueles para cujos propósitos o processo de trabalho é executado e daqueles que, por outro lado, o executam" (Bravermann, 1987, p. 59).*

Então, dentro do esquema de Bravermann acreditamos existirem duas vertentes complementares das origens do controle dos processos de trabalho pelos capitalistas. De um lado, as qualidades distintivas da força de trabalho humano, capazes de gerar a expansão do capital são concretamente afetadas por fatores sociais e subjetivos que podem limitar esta expansão. Ao mesmo tempo, sendo antagônicas as relações de produção, há interesses opostos entre os que executam o trabalho produtivo e os que compraram a força de trabalho para apropriar-se da mais-valia produzida.

Na conclusão de Bravermann:

*"Torna-se, portanto, fundamental para o capitalista que o **controle** sobre os processos de trabalho passe das mãos do trabalhador para as suas próprias. Essa transição apresenta-se na história como a **alienação progressiva dos processos de produção** do trabalhador;*

*Para o capitalista apresenta-se como o problema de **gerência** (1987, p. 59).*

No capítulo da obra citada de Bravermann em que ele trata o tema das origens da gerência (p. 62-9), expõe as condições para que o capitalista pudesse exercer a função de CONTROLE, fundamental no processo de acumulação de capital. Se tornou necessária a reunião de trabalhadores num único teto, no sentido de lhes impor horas reguladoras de trabalho<sup>5</sup> e possibilitando a extensão da jornada para fins de produzir um excedente nas condições técnicas então existentes.

Nas oficinas que reuniam os trabalhadores, a gerência primitiva assumiu formas rígidas e despóticas, estabelecendo-se métodos coercitivos para habituar os empregados às suas tarefas e mantê-los trabalhando por dias e anos.

Bravermann exemplifica esta situação:

*"Era simplesmente para fins de disciplina, de modo que os trabalhadores pudessem ser eficazmente controlados sob a supervisão de um capataz. Sob um teto, ou ambiente pequeno,*

---

<sup>5</sup> O autor explica que os sistemas de contratação de trabalho domiciliar ou subcontratações geravam um ritmo auto-imposto que incluía muitas interrupções, meio-expedientes e feriados, além de serem afetados por problemas de irregularidades na produção, perdas de material, falta de uniformidade, etc ... O empenho de comprar trabalho acabado punha fora do alcance do capitalista muito potencial de trabalho humano que pode tornar-se disponível por horas estabelecidas, controle sistemático e reorganização do processo de trabalho.



*eles podiam começar o trabalho de madrugada e continuar até o pôr do sol, fixando-se períodos para repouso e alimentação e sob pena de perda de todo emprego, eles podiam ser mantidos por todo o ano" (Bravermann, 1987, <sup>6</sup> p. 66, apud Industrial Evolution [1930], p.77) .*

→ As novas relações sociais que estruturavam o processo produtivo e o antagonismo entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção irão demandar o exercício do controle. Este último será de fato o fim de todos os sistemas gerenciais. Se bem que esta idéia seja realçada ao longo do trabalho, é importante destacá-la, talvez de forma exaustiva, no sentido de compreensão das necessidades históricas de surgimento da função gerencial. Longe de aparecer naturalmente ou fundar-se apenas em aspectos técnicos, tem ligação com o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo e a dinâmica da luta de classes.

Zung (1984) coloca que a gerência surgiu, historicamente, da necessidade de controlar o processo produtivo. Este controle desenvolveu-se de forma singular a partir da passagem de formas artesanais de produção para formas industriais, embora o controle tenha se exercido em formações sociais pré-capitalistas. A nova finalidade ou a singularidade do controle gerencial é a racionalização do processo produtivo, ten-

---

<sup>6</sup> A citação é feita por Bravermann (1987, p. 66) retirada de N.S. B.Gras. Industrial Evolution [1930], p. 77.

do em vista a eficiência, entendida esta pelos empresários como a reprodução ampliada de capital.

Zung explica que com o advento do capitalismo industrial o trabalho passa a ser assalariado, a tecnologia dinâmica e revolucionária, exigindo uniformidade e ritmo no desempenho dos trabalhadores. Se impõe a necessidade de concentrar os trabalhadores num mesmo local, padronizando o processo produtivo. Nestas condições, estruturam-se funções gerenciais para controlar externamente o trabalho, visando a eficiência e eficácia do trabalho produtivo.

→ Tragtenberg (1980) analisa a categoria "cooperação" nos termos em que é estudada por Marx na **Ideologia Alemã** e em **O Capital**, para a compreensão das estruturas administrativas que decorrem destas formas de cooperação.

Para Marx

→ *"a forma de trabalho de muitos operários coordenados, reunidos e sujeitos a um plano no interior do processo produtivo ou em processos de produção distintos, mas relacionados, se chama cooperação"* <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Marx, Karl. *El Capital*. Trad. Wenceslau Roces, t.I, v.1, p. 202. México, Fondo de Cultura Económica, 1946. Citado em TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, Poder e Ideologia*. São Paulo, Moraes, 1980, p. 167.



Na produção de sua existência os homens agem socialmente, estabelecendo relações que variam a partir do modo como se organiza a produção. Para Tragtenberg, a necessidade de uma repartição proporcional dos trabalhadores entre os diversos setores da produção, repartindo o trabalho social em diversas proporções, atua como uma força "natural". No entanto, a forma de manifestação desta lei natural configura os diversos regimes econômicos e as formas de organização social:

*"O modo de manifestação dessa lei varia segundo a estrutura fundamental das relações sociais (escravidão, feudalismo, capitalismo) e a forma (despótica ou democrática da direção da economia, a forma comunitária ou autoritária da cooperação) no modo de produção asiático, antigo, capitalista" (Tragtenberg, 1980, p. 168).*

Falando da evolução das formas de produção da existência, ao longo da história, o autor demarca que a partir da produção de excedentes econômicos, viabiliza-se a liberação de uma fração da sociedade do trabalho diretamente produtivo. Com o surgimento do excedente surge a possibilidade de existência de um sobretrabalho <sup>8</sup>. É justamente a forma de

---

<sup>8</sup> (...) "um trabalho que, ultrapassando o necessário às condições de reprodução do trabalho individual ou coletivo, possibilite, também, a luta pela divisão desse excedente e pela apropriação desse sobretrabalho" (Tragtenberg, 1980, p. 169).

exploração deste sobretrabalho que definirá os regimes econômicos que se sucederam na história. Então, as estruturas burocráticas se conformam para a realização dos objetivos de um dado modo de produção.

Estas colocações são importantes na medida em que colocam as estruturas administrativas como condicionadas pelos interesses hegemônicos de uma classe num determinado modo de produção. No modo de produção asiático, a necessidade de uma forma de cooperação simples para o controle das forças naturais leva à emergência de um Estado Burocrático, que com base de legitimidade numa função de **organização** das comunidades para enfrentar problemas hidráulicos, passa a um poder de **exploração**.

Sob o capitalismo, as organizações burocráticas também se encontram determinadas pelos interesses hegemônicos de acumulação e concentração de capital. O trabalhador está destituído de outra propriedade que não a sua força de trabalho e "livre" para vendê-la no mercado. Comprada pelo capitalista, a força de trabalho socialmente operada criará um valor que vai além de sua própria reprodução, sendo apropriado pelo capitalista. Em termos sucintos, pode-se dizer que estamos diante de objetivos de ampliação da exploração da força de trabalho, e, conseqüentemente, de ampliação das taxas de mais-valia subtraídas ao operário. As estruturas burocráticas que se desenvolvem dentro deste modo de produção estarão, em última instância, ligadas à reprodução das relações sociais



para o atendimento dos interesses capitalistas.

Em termos de evolução das forças produtivas no interior do capitalismo, Tragtenberg (1980) distingue a forma de cooperação na manufatura e na indústria. Segundo ele:

*"As formas de cooperação na manufatura, gênese das estruturas administrativas e da função dirigente, imposta pelo caráter antagônico do processo capitalista de produção, orienta-se pela apropriação da mais-valia" (p. 176).*

Da mesma forma que Bravermann, Tragtenberg percebe as funções que cumprem as atividades de coordenação de mão-de-obra: por um lado a função dirigente emerge das necessidades impostas pelo processo coletivo de trabalho. De outro lado, a função dirigente se impõe pelo caráter antagônico do processo de produção capitalista.

Na empresa capitalista, o processo de trabalho se desenvolve baseado na divisão do trabalho ou seja, no parcelamento dos processos que envolvem a produção em numerosas operações executadas por diferentes trabalhadores.

Em Bravermann encontramos uma descrição das implicações desta divisão do trabalho, das quais destacamos que a divisão parcelada do trabalho subdivide o homem, destruindo ocupações e tornando o trabalhador inapto a acompanhar qualquer

processo completo de produção.

Essa divisão parcelar do trabalho, imposta via planejamento e controle, age no sentido de aumento da produtividade, procurando obter o máximo de produção dentro das potencialidades da capacidade humana de trabalho, assim como dificulta que o trabalhador tenha consciência de que é o trabalho coletivo que desenvolve que cria **valor**.

O processo de trabalho dividido de forma parcelar e dividido, ainda em atividades de **concepção** e **execução** vai influenciar a organização do sistema educacional. Diferente das concepções que ideologicamente propagam um aumento crescente de necessidade de qualificação do trabalhador pelo processo de desenvolvimento das forças produtivas, percebemos, como lembra Bravermann, que essa necessidade de qualificação não tende para a mediana e sim para a polarização. Grande massa de trabalhadores executam funções que exigem pouca qualificação. Desta forma, a exclusão de grandes camadas da população do acesso ou da permanência na escola, aliado a um ensino desqualificado, cumpre funções econômicas e ideológicas de reprodução de relações desiguais na sociedade.

Voltando ao tema da divisão do trabalho na empresa, queremos destacar a sua evolução. Bravermann (1987, p. 74-5) explica que a primeira forma de parcelamento do trabalho é a análise do processo, ou seja, separação de operações para obter um produto, porém sendo elas executadas por um único



trabalhador. Sem passar a todo instante de uma tarefa para outra, o trabalhador produz mais se executa o trabalho parcelarizando as tarefas.

Como coloca Tragtenberg, na forma de cooperação na manufatura, embora já exista uma divisão parcelar de trabalho, a cooperação garante a conexão entre as partes, reunindo processos de trabalho inicialmente distintos num processo de trabalho dividido, porém integrado, havendo uma continuidade entre as fases do trabalho. Na manufatura, a divisão do trabalho não representa o máximo de eficiência organizacional pois ainda predomina uma base artesanal de produção, e o trabalho é executado por operários parciais.

Através da análise no processo de trabalho e da criação do trabalho parcelar, o capitalismo percebe ganhos em vários sentidos; aumento da produtividade e controle gerencial — ao destruir um ofício controlado pelo trabalhador, ele o reconstitui como processo sob o seu controle — barateamento da força de trabalho, já que ao comprar força de trabalho para a execução de tarefas dissociadas os gastos dispendidos serão menores<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para Bravermann (1987, p. 80) "*a estrutura de trabalho sob o capitalismo polariza, em seus extremos, aqueles cujo tempo é infinitamente valioso e aqueles cujo tempo quase nada vale*".

Zung (1984, p. 40) reforça que com a divisão do trabalho na empresa, separa-se a concepção da execução, desumanizando-se o trabalho, pois os trabalhadores perdem a capacidade de pensar e planejar, realizando tarefas pré-determinadas. Essa alienação é justificada por uma pretensa reconstrução da unidade no âmbito da organização.

A partir destas colocações a autora conclui qual a especificidade e importância da gerência:

*"(...) elemento indispensável de integração do trabalho dividido, da padronização do processo produtivo, de maximização dos fatores de produção, enfim, do atingimento do objetivo da empresa capitalista, representado pela reprodução ampliada do capital".*

Na indústria capitalista, a cooperação funda-se na subordinação do operário no aspecto técnico e organizacional. Em termos técnicos, a mecanização implica perda de controle, pelo trabalhador, das operações específicas, subordinando o operário à autoridade e decisões que estão em mãos da direção, aprofundando a divisão entre trabalho manual e intelectual<sup>10</sup>.

Para Prestes Motta (1984) a cooperação na indústria se dá sob a égide da disciplina e vigilância, das normas estritas de comportamento e da rigidez na cadência de trabalho.

---

<sup>10</sup> Estas colocações são feitas por Tragtenberg (1980, p. 179).



Planejamento, organização, coordenação e direção implicam quadro administrativo cada vez mais amplo. Isso se dá no âmbito da empresa e do Estado, já que sua burocracia torna-se instrumento do capitalismo para garantir a extração da mais-valia e a expansão do capital. Neste quadro, o saber geral cede lugar ao saber instrumental e especializado. Heteronomia, monocracia, separação do trabalho e meios de trabalho e exploração intensiva da mão-de-obra vinculam o modo de produção dominante à burocracia moderna.

O processo de trabalho que se desenvolve no modo capitalista de produção é marcado por razões técnicas e políticas, se bem que muitas vezes estas últimas sejam escamoteadas. Se a divisão do trabalho e sua forma de organização podem se justificar a partir da necessidade de aumento da exploração intensiva do trabalhador, e por extensão, do aumento das taxas de mais-valia, não podemos desconsiderar o seu aspecto de subordinação do trabalhador a uma organização que procura neutralizar o seu poder de controlar o processo de trabalho ou organizar-se. Este trabalho dividido é resultante e impulsionador da luta de classes que se desenvolve na sociedade.

A divisão de funções entre os trabalhadores e a divisão entre execução, de um lado, planejamento e administração, de outro, se inscrevem numa política de intensificação da exploração do trabalho e, ao mesmo tempo, de controle do trabalho:

*"Como reduzir a autonomia dos produtores diretos no processo de trabalho? Como tornar absoluta a autoridade do capital? Pela divisão e organização do trabalho em formas estritamente hierarquizadas, parcelando ao máximo as tarefas, generalizando o salário em função do rendimento, multiplicando os controles. É a proposta dos teóricos do despotismo da fábrica: Taylor, Bedaux, Rowan e outros" (Gorz, 1974, p. 75).*

Se acreditamos que o homem vai constituindo a sua própria consciência a partir do que produz e de **como** produz, as redes de dominação impostas na empresa, agem no sentido de esmagar as potencialidades criadoras do homem, sujeitando-o a uma realidade em que emerge a falsa consciência de que ele é "naturalmente" desqualificado ou impotente a um poder ao qual cabe sujeitar-se.

Procuramos destacar até aqui as funções de aumento da produtividade e de subordinação do trabalhador impostas pela forma de organização da empresa moderna.

Se entre escola e sociedade existe uma relação dinâmica e se a escola cumpre um papel de viabilizar uma estrutura ideológica para os interesses dominantes, pode-se dizer que a organização do sistema de ensino relaciona-se à formação de indivíduos que irão atuar num processo produtivo bastante específico. Segundo Cury (1979, p. 66) ao sistema de ensino cabe uma dupla função:



"Formar trabalhadores que possuam um conhecimento técnico indispensável à sua atuação na produção e, ao mesmo tempo, formar um operário dócil e submisso, que se adapte à hierarquia de funções no interior da empresa, que tenha negada a sua possibilidade de tomar consciência das contradições sociais".

### 3 - Os Modelos Administrativos de Taylor e Fayol

A gerência científica, iniciada por Taylor, significa um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas do controle do trabalho nas empresas capitalistas, tendo como ponto de partida a perspectiva capitalista de gerência de uma força-de-trabalho refratária no quadro de relações sociais antagônicas. O ponto de partida do Taylorismo é a adaptação do trabalho às necessidades do capital, pressupondo como natural, ou melhor, negando a existência de conflitos ou antagonismos histórica e socialmente determinados entre trabalhadores e proprietários. O objetivo do movimento da gerência científica é a eficiência no processo de trabalho, pela obtenção do máximo de produtividade, aliada a adoção de métodos sistemáticos e planejados de funções de direção. Os fins da organização da empresa são os de obtenção de altas taxas de produção, não importando quem serão os beneficiários deste sistema.

O taylorismo pertence à cadeia de desenvolvimento de métodos de organização e trabalho a fim de alcançar elevada eficiência na produção, não se referindo ao desenvolvimento de tecnologia. Dessa forma, compreende-se que sua aplicação



tenha se universalizado, independente do grau de desenvolvimento tecnológico, variante no tempo e no espaço.

O trabalho desenvolvido por Taylor, entre o final do século passado e início deste, se dá num contexto de superação do capitalismo baseado na livre-concorrência, onde a crescente acumulação, concentração e centralização de capital delineiam o capitalismo monopolista. Nesta fase de desenvolvimento do capitalismo:

*"a - a grande empresa, por suas dimensões e influência monopolística no mercado permite planejamento a longo prazo da produção; a minimização da concorrência permite a redução da instabilidade, o que cria as condições para o planejamento;*

*b - a grande divisão do trabalho entre os que pensam e os que executam se realiza na grande empresa. Aqueles fixam o progresso da produção, descrevem os cargos, fixam funções, estudam métodos de administração e normas de trabalho, criam as condições econômicas ao surgimento do Taylorismo" (Tragtenberg, 1985, p. 71).*

O método de Taylor, então, está articulado ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, representando uma resposta intelectual às necessidades de exploração intensiva da força de trabalho, da sua subordinação progressiva ao movimento de expansão do capital.

O objetivo explícito do sistema de Taylor é o enfrentamento da resistência sistemática e proposital dos trabalhadores <sup>11</sup> em produzir o máximo possível através da apropriação, pela direção, do conhecimento e do planejamento do processo de trabalho. O monopólio do saber sobre qual o melhor modo de executar um trabalho, o tempo adequado de realização de cada tarefa, estando em mãos do trabalhador, possibilita uma produtividade bem inferior aos padrões potenciais ou ideais. Observando e sistematizando os conhecimentos adquiridos no processo de trabalho, o taylorismo permite que os passos, o ritmo e o tempo de cada atividade produtiva sejam controlados externamente, retirando dos trabalhadores o poder de pensar seu ofício:

*"A primeira dessas obrigações (de uma direção científica) é a coleta deliberada, feita por aqueles que fazem parte da direção, da grande massa de conhecimentos tradicionais que, no passado, estava na cabeça dos operários e que se exteriorizava pela habilidade física que eles tinham conseguido pelos anos de experiência. Esta obrigação de coletar a grande massa de conhecimentos tradicionais, de registrá-la, de classificá-la, e em numerosos casos de reduzi-la, finalmen-*

---

<sup>11</sup> É claro que Taylor não encarava esta resistência como resultante das relações antagonistas que se estabelecem na produção capitalista. Os trabalhadores eram vistos como naturalmente inaptos e idiotizados.



*te, a leis e regras, até mesmo expressas por fórmulas matemáticas é assumida voluntariamente por diretores científicos. (Este princípio) pode ser considerado como o desenvolvimento de uma ciência que substitui o velho sistema de conhecimentos empíricos dos operários, conhecimentos que os operários tem e que, em numerosos casos, é tão exato como aquele ao qual a direção chega finalmente, mas que os operários, em novecentos e noventa e nove casos em mil, conservam unicamente no próprio espírito mas do qual não existe texto explícito, permanente ou completo"<sup>12</sup>.*

Antes de Taylor, admitia-se que a gerência tinha o direito de controlar o trabalho, mas na prática, este direito correspondia apenas à fixação de tarefas, com pouca interferência no modo como os trabalhadores as executavam. A partir do esquema metodológico de Taylor, não seria mais possível deixar ao trabalhador qualquer decisão acerca de seu trabalho, exercendo-se, a partir da direção, um controle concreto em todas as atividades, ou seja, determinando não apenas as tarefas a serem executadas, mas também o modo e o tempo necessários — a gerência deveria impor ao trabalhador a maneira rigorosa pela qual o trabalho seria executado.

Assim, a apropriação do conhecimento sobre o trabalho

---

<sup>12</sup> La direction scientifiques des entreprises. F.W. Taylor. Verviers, 1967, p. 80. Citado em Linhart, Robert, 1983, p.79-81.

pela gerência, monopolizando-o, não se constitui em "criação" de um novo saber. A novidade é que o conhecimento seja sistematizado pela direção, com base na observação do processo de trabalho e da realização de cada tarefa, podendo assim, assumir a responsabilidade de decidir e controlar este processo<sup>13</sup>.

Divisão e subdivisão crescente de tarefas, cujo melhor exemplo é a linha de montagem nas indústrias, e separação de tarefas de concepção e execução são elementos constituintes do sistema de racionalização da produção taylorista. As atividades a serem realizadas por cada trabalhador não partirão de iniciativa própria, o que deve ser executado e como deve ser executado é previamente determinado. Ao operário cabe gastar suas energias físicas, pensar as atividades se coloca numa outra esfera. O que irá fazer está delimitado pela posição que ocupa no sistema produtivo.

No plano de sua Teoria de Administração, Taylor define a burocracia como necessidade das condições técnicas do trabalho. Encarando os indivíduos como naturalmente indolentes e com baixos níveis de capacidade de compreensão, justifica a ação dominadora do administrador:

---

<sup>13</sup> Bravermann cita em seu livro um relato feito por Taylor em "Princípios de Administração Científica", do seu trabalho na Bethlehem Steel Company que ilustra o ponto de origem do problema do controle sobre o processo de trabalho, de onde deveria partir a gerência científica (1987, p. 95-8).



"A separação entre direção e execução, autoridade monocrática, acentuação do formalismo na organização, a visão de administração como possuidora dos mesmos interesses dos operários definem o *ethos* burocrático taylorista, complementado por Fayol" (Tragtenberg, 1985, p. 77).

Nos parâmetros tayloristas, se o conhecimento do processo de trabalho deve constituir-se em monopólio da administração, há a necessidade de reestruturação do aparato administrativo da empresa, constituindo-se um corpo de engenheiros, monitores, contramestres, supervisores, e outras funções capazes de planejar e controlar minuciosamente o trabalho desenvolvido, cercando — através de previsões, normas e avaliações — as possibilidades de execução autônoma das tarefas:

"(...) o quarto princípio da direção científica talvez seja o de mais difícil compreensão por parte da média das pessoas. Consiste em uma divisão quase igual do trabalho na empresa, entre o operário de um lado e a direção de outro.

(...) Tomemos um exemplo concreto, observando na indústria mecânica que fabrica máquinas de tipos muito diferentes. Esta empresa, que não só fabrica mas planeja o que fabrica, deve dispor de um membro da direção para cada três operários.

(...) Quando se dirige a empresa pelo novo sistema, não há, numa oficina, praticamente

*ato algum executado pelo operário, que não seja precedido por um ato executado por alguém do lado da direção. As coisas se passam desse modo no espaço de todo um dia. O operário faz alguma coisa, depois alguém que pertence à direção faz alguma coisa e vice-versa" (Linhart, 1983, p. 81).*

Explicando que os princípios do taylorismo são fundamentais para todo projeto de trabalho avançado ou engenharia industrial hoje, Bravermann expõe estes princípios (1987, p. 103-9).

O primeiro princípio é o da dissociação do processo de trabalho das especialidades do trabalhador. O administrador assume o cargo de reunir todo o conhecimento tradicional que no passado foi possuído pelos trabalhadores e, ainda, de classificar, tabular e reduzir este conhecimento a regras, leis e fórmulas. O processo de trabalho não deve depender da capacidade dos trabalhadores, mas das políticas gerenciais.

O segundo princípio é de que todo possível trabalho cerebral deve ser banido da oficina e centrado no departamento de controle ou projeto. Pode-se chamar este o princípio de separação de concepção/execução. A partir desta cisão, permite-se o controle do processo de trabalho pela gerência e o barateamento da força de trabalho, já que dela será exigida menor qualificação.



Terceiro, o monopólio do conhecimento para controlar cada fase do trabalho e seu modo de execução. Enfatiza Taylor a necessidade de realização de planejamento e pré-cálculo de todos os passos e elementos do processo de trabalho, que já não existe como processo na imaginação do trabalhador, mas tão somente como um processo na mente de uma equipe especial da gerência.

Como já foi colocado no item anterior deste trabalho, não é difícil compreender a importância estratégica que a separação das atividades de concepção e execução representam para os objetivos capitalistas. Desde o aumento da produtividade, barateamento e redução de necessidades de força de trabalho empregada nas atividades de execução, até a utilização dos trabalhadores como uma cadeia de músculos para movimentar a produção, negando suas capacidades críticas e inteligentes. Bravermann (1987, p. 122) traz uma citação extraída de um editorial do "Internacional Molders Journal" que retrata muito bem as consequências desta cisão:

*"A junção de todos estes conhecimentos esparsos dos ofícios, sua sistematização e concentração nas mãos do empregador e depois a distribuição dele apenas sob forma de instruções pormenorizadas, dando a cada trabalhador somente o conhecimento exigido para a execução de determinada e relativamente minúscula tarefa. Este processo, é claro, separa destreza e conhecimento, até em sua estreita relação. Quando se completa, o traba-*

*lhador já não é mais um profissional em sentido algum, mas uma ferramenta humana de gerência".*

Henry Fayol desenvolve seus trabalhos mais ou menos na mesma época de Taylor, centrando sua obra na organização do trabalho administrativo, procurando enunciar os princípios de administração.

Procuraremos realizar, a seguir, uma breve descrição das idéias de Fayol com base na sua obra "Administração Industrial e Geral", onde ele procura expor sua doutrina administrativa, **que entende aplicável à gerência das empresas sejam elas industriais, militares ou de qualquer outra natureza.**

Procurando definir a administração, Fayol enumera os grupos de operações ou "funções essenciais" que ele acredita fazerem parte da organização de qualquer empresa. Às funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e de contabilidade, acresce a função administrativa, cujas tarefas são as de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar:

- . prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação;
- . organizar é constituir o duplo organismo, material e social da empresa;



- . comandar é dirigir o pessoal<sup>14</sup>;
- . coordenar é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços;
- . controlar é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

Distingue administração de direção. A direção tem lugar entre os mais altos chefes da empresa, procurando obter as maiores vantagens possíveis de todos os recursos disponíveis, assegurando que as seis funções essenciais sejam cumpridas. A administração, que é uma destas funções, não deve ser privilégio de um grupo, mas estender-se da cabeça aos membros do corpo social da empresa.

Para Fayol, a cada uma das funções essenciais da empresa correspondem capacidades específicas daqueles que realizam estas funções<sup>15</sup>. Desde os operários, passando pelos chefes intermediários até os diretores ou ministros e chefes de Estado no caso de empresas estatais, Fayol procura quantificar a importância relativa das diferentes capacidades, de acordo com as funções essenciais da empresa.

---

<sup>14</sup> Fayol explica que a inclusão do comando entre as funções administrativas é importante dado seu relacionamento com as tarefas de recrutamento, formação de pessoal e a constituição do corpo social da empresa.

<sup>15</sup> Essas capacidades referem-se a habilidades físicas, intelectuais, morais, experiência, etc ...

→ A **capacitação técnica ou capacidade profissional** é requerida em grande escala aos **operários** que, no caso, pouco necessitam de capacidades tais como a administrativa ou financeira.

→ A **capacidade administrativa** tanto mais é requerida à medida que o agente se encontra num **ponto superior** da pirâmide hierárquica. Quando mais elevado o nível hierárquico, mais essa capacidade domina:

*"A capacidade técnica é a principal capacidade dos agentes inferiores da grande empresa e dos chefes da pequena empresa industrial; a capacidade administrativa é a principal capacidade dos grandes chefes. A capacidade administrativa, no ápice" (Fayol, 1989, p. 36).*

Pela importância que atribui à função administrativa, Fayol defende a implantação de um ensino administrativo nas escolas, para fins de formação de futuros chefes. Coloca que a capacidade administrativa à época, era adquirida na prática, vendo como necessidade fundamental a existência de um ensino administrativo nas escolas, antes que na oficina. Para a implantação deste ensino, invoca a necessidade de se estabelecer uma doutrina administrativa, um conjunto de princípios, regras, métodos e procedimentos, postos à prova e controlados pela experiência geral. Uma doutrina administrativa, não formularia apenas os princípios de administra-



ção, mas também os meios mais adequados de colocá-los em execução.

Esboçando-se já na época e prolongando-se até nossos dias, o ensino administrativo, baseado em princípios e de caráter prescritivo, como queria Fayol, é uma realidade. Muitas áreas, entre as quais a administração da educação, se baseia em princípios gerais aplicáveis a qualquer sistema a ser administrado e com características de prescrever os métodos mais racionais para a consecução de objetivos.

A função administrativa, foco central do modelo fayolano tornou-se essencial para o desenvolvimento do capitalismo. Neste desenvolvimento, os princípios que ele formula para a administração são resultantes das necessidades objetivas de organização e reorganização das empresas, ao mesmo tempo que influenciam estas organizações. Os elementos constituintes da operação ou função administrativa implica centralização das decisões. Fayol reconhece que a capacidade administrativa deve concentrar-se nas mãos dos chefes, deixando os operários restritos a funções técnicas. Isso implica que os trabalhadores irão executar aquelas atividades que lhes forem prescritas pelo corpo administrativo. O objetivo central é o monopólio das decisões e o controle minucioso do trabalho, no sentido de obter o máximo de rendimento. A necessidade de formular uma doutrina administrativa para a formação de futuros chefes é a necessidade de estabelecer princípios e métodos cuidadosamente observados e sistematizados

para que se organize um sistema capaz de resultar em altas taxas de mais-valia.

A enumeração de alguns princípios gerais de administração de Fayol<sup>16</sup> ilustram muito bem a vinculação de suas formulações teóricas ao processo capitalista de produção.

A divisão do trabalho implica divisão de tarefas, tanto as de natureza técnica como quaisquer outras, trazendo como consequência a especialização de funções e a separação de poderes. Fayol explicita que a divisão do trabalho tem por finalidade produzir mais e melhor, com o mesmo esforço, se constituindo na melhor maneira de obter o máximo proveito do indivíduo e da coletividade.

Outro princípio é o da Autoridade e Responsabilidade. Para Fayol, a autoridade consiste no direito de mandar e no poder de se fazer obedecer. Esta autoridade é delimitada pelos regimentos e estatutos correspondentes à função estabelecida e complementada por uma autoridade pessoal derivada da inteligência, do saber, da experiência, da aptidão, etc ... A autoridade implica responsabilidade, isto é, na necessidade de sanção que acompanha o exercício do poder.

---

<sup>16</sup> Os princípios gerais de administração de Fayol são os seguintes: divisão do trabalho; autoridade e responsabilidade; disciplina; unidade de comando; unidade de direção; subordinação do interesse particular ao geral; remuneração do pessoal; centralização; hierarquia; ordem; equidade; estabilidade do pessoal; iniciativa; união do pessoal.



A regra do princípio da Unidade de Comando é que para a execução de um ato qualquer o agente deve receber ordens de somente um chefe. Deste modo, é necessário delimitar bem as atribuições de cada indivíduo evitando assim a dualidade de mando. Esta pode causar perturbações no organismo social, desde atritos de interesses opostos até hesitação de um subalterno em realizar suas tarefas.

Apresenta o princípio da **centralização** como de ordem natural. Da direção, ápice da hierarquia, devem partir as ordens que movimentarão todas as partes do organismo. Em organizações maiores, em que o chefe está separado dos subalternos por uma longa hierarquia, haverá interferência dos níveis intermediários na transmissão e execução das normas. Fatores tais como o caráter do chefe, o valor dos subordinados e as condições da empresa determinarão um sistema mais ou menos centralizado.

A hierarquia é constituída pela série de chefes que vai da autoridade superior aos agentes inferiores. O fluxo de informações, nas direções de cima para baixo e de baixo para cima passarão pelo caminho da hierarquia.

→ Enfocando aspectos distintos para a organização do processo de trabalho, os modelos de Taylor e Fayol complementam-se na sistematização das modernas teorias administrativas. Taylor enfatiza o incremento da eficiência na empresa através da racionalização do processo produtivo; Fayol dará

destaque à função administrativa na empresa, prescrevendo os princípios e elementos que devem embasar e orientar a atividade administrativa.

Para o âmbito deste trabalho, destaca-se, de ambos, a importância atribuída à divisão parcelar e social do trabalho. Em um ou outro, as tarefas de planejamento, coordenação, etc ... estão localizadas num nível distinto daquele do trabalho diretamente produtivo. Em Taylor, todo possível trabalho cerebral deve ser banido da oficina e centrado no departamento de controle ou projeto. Para Fayol, a capacidade administrativa e a função de direção se situam no ápice da hierarquia, conferindo aos operários uma atuação nos níveis técnico e profissional.

Os modelos administrativos Taylor-Fayol correspondem à divisão mecânica do trabalho em que o parcelamento das tarefas é a mola do sistema. Daí ser importante neste sistema que o operário saiba **muito** a respeito de **pouca** coisa (Tragtenberg, op. cit. p. 78).

As consequências da implantação deste modelo são analisadas por Tragtenberg (1985, p. 196):

*"Como ideólogos da reprodução do trabalho simples fundado na indústria mecanizada, as teorias Taylor-Fayol traduzem, no plano administrativo, a impessoalização burocrática definida pelo enunciado de tarefas e por sua*



*impessoalização. As pessoas alienam-se nos **papéis**, estes se alienam no **sistema burocrático**".*

A gerência científica e todo movimento para organização da produção em sua base moderna, assim como a revolução técnico-científica, decorrem e tornam possível o desenvolvimento do modo de produção capitalista para sua fase monopolística.

A Teoria Administrativa fundada nos moldes de Taylor e Fayol se constitui numa teoria cuja especificidade da administração é servir de mediação na exploração da força de trabalho pelo capital. Os meios mais adequados devem ser pensados e postos em execução para atingir os fins que não são os de melhorar as condições de vida dos trabalhadores ou de lhes possibilitar um trabalho criador. O trabalhador é o **subalterno** que deve preocupar-se em produzir o máximo, segundo as diretrizes traçadas externamente.

Falando da **habituação** do trabalhador ao modo capitalista de produção, Bravermann (1987, p. 124) explica a necessidade constante e fundamental do enquadramento dos operários:

*"A transformação da humanidade trabalhadora em uma 'força de trabalho', em 'fator de produção', como instrumento do capital, é um processo incessante e interminável. A condição*

é repugnante para as vítimas (...) porque viola as condições humanas do trabalho; e uma vez que os trabalhadores não são destruídos como seres humanos, mas simplesmente utilizados de modos inumanos, suas faculdades críticas, inteligentes e conceptuais permanecem sempre, em algum grau, uma ameaça para o capital, por mais enfraquecidas e diminuídas que sejam. Além do mais o modo capitalista de produção está continuamente se expandindo a novas áreas de trabalho (...) Ao mesmo tempo, a habituação dos trabalhadores ao modo capitalista de produção deve ser renovada a cada geração, tanto mais que as gerações surgidas sob o capitalismo não são formadas dentro da matriz da vida do trabalho, mas jogadas no trabalho vindas de fora (...) A necessidade de ajustar o trabalhador ao trabalho na forma capitalista, de superar a resistência natural intensificada pela tecnologia mutável e alternante, relações sociais antagônicas e a sucessão de gerações não termina com a 'organização científica do trabalho' mas se torna um aspecto permanente da sociedade capitalista".

Em face dessas necessidades de ajustamento constante do trabalhador às formas capitalistas de trabalho, aos movimentos de concentração e centralização do capital, em que emergem as grandes corporações, os modelos de regulamentação do processo de trabalho de Taylor e Fayol são complementados por teorias de cunho psicológico que se preocupam com o estudo das condições mais adequadas de adaptabilidade do trabalhador às funções que realiza. A ênfase desta abordagem é, en-



tão, dada às pessoas e grupos no interior da empresa, no sentido de verificar mais as melhores condições sob as quais o trabalhador pode ser induzido a cooperar dentro de um esquema de trabalho proposto nas esferas administrativas.

A Escola de Relações Humanas, fundada numa abordagem psicológica dos problemas de organização do processo de trabalho tem como expoente Elton Mayo, que desenvolve seus trabalhos numa linha empírica, nos mesmos moldes dos representantes da gerência científica, clássica.

Para Tragtenberg (1985) a Escola de Relações Humanas de Mayo significa uma resposta intelectual a um sistema industrial em que se organizam grandes corporações, onde as formas de regulamentação da força de trabalho efetuadas por via autoritária direta, nos moldes de Taylor e Fayol, cedem lugar à sua exploração de forma indireta: pela manipulação do operário por especialistas, os quais são instrumentos manipulados pela direção, onde a força de trabalho será recrutada pelos chamados conselheiros psicológicos, especialistas em relações humanas e relações industriais.

Não há na Teoria de Relações Humanas uma concepção do antagonismo que perpassa as relações sociais que se estabelecem na produção. Buscam-se mecanismos capazes de proporcionar maior satisfação no trabalho, sem que se modifiquem as bases nas quais se assenta todo o processo.

Parece que não existem antagonismos, no caso, entre trabalho e capital. Os conflitos são percebidos como oriundos de problemas individuais que levam ao desajustamento ou de dificuldades de relacionamento intergrupais e de comunicação. Concebe-se uma identidade de interesses entre patrões e empregados, sendo necessária; já que essa identidade é pura mistificação, uma manipulação branda e constante dos trabalhadores para que se integrem à empresa.

Em Tragtenberg (1985, p. 198)

"A Escola de Relações Humanas define-se como uma *ideologia manipulatória* da empresa capitalista num *determinado* momento histórico de seu desenvolvimento. Acentua a preferência do operário fora do trabalho pelos seus companheiros, quando na realidade ele quer, após o trabalho, ir para casa (...) Valoriza baratos símbolos de prestígio, quando o operário procura maior salário. Vê os conflitos da empresa na forma de *desajustes individuais*, quando atrás disso se esconde a oposição de duas lógicas: a do *empresário* que procura maximizar *lucros* e a do *trabalhador* que procura maximizar seu *salário*.

(...) A Escola de Relações Humanas representa a *evitação* e a *negação* — no sentido psicanalítico — em nível institucional do conflito de classes, procurando alcançar a maior produtividade da empresa por intermédio de entrevistas de diagnóstico (...) testes de personalidade (...) *serviços sociais* na empresa (...) *jornalzinho interno* (...) cursos e cur-



*silhos que impelem sub-repticiamente maneiras de pensar, sentir e agir através das quais é transmitida a ideologia dos donos da vida".*

Para Bravermann (1987, p. 132) o ajustamento dos trabalhadores às formas de trabalho projetadas pelo capital se realiza muito mais pela **atuação de condições e forças sócio-econômicas** do que pela atuação da manipulação proposta pela Escola de Relações Humanas:

*"(...) a classe trabalhadora está progressivamente submetida ao modo capitalista de produção (...) apenas à medida (...) que o modo capitalista de produção conquista e destrói todas as demais formas de organização do trabalho e, com elas, todas as alternativas para a população trabalhadora".*

Falando ainda sobre o assunto, o autor explica que a contribuição da Psicologia e da Sociologia industrial tem um significado manipulativo menor que outros elementos. A destruição de outros modos de vida, a contundência das barganhas salariais que permitem certa maleabilidade dos costumes, níveis de subsistência da classe trabalhadora, o emaranhado da rede da vida capitalista moderna, são fatores bem mais determinantes para a submissão do trabalhador de forma não-coercitiva.

Hã condicionantes econômicos e sociais que agem no sentido de forçar o trabalhador a um processo de produção que

o explora e desumaniza. O enfoque da Escola de Relações Humanas não tem por objetivo a **superação dos antagonismos**, mesmo porque **não os reconhece**. Como a gerência científica, se trata da **integração de um trabalho dividido**, procurando maximizar os "fatores de produção" para ir ao encontro de objetivos que são os do capital. O movimento da Escola de Relações Humanas percebe problemas relacionados à atuação da classe trabalhadora de forma periférica tomando como **natural e justo** os processos abrangentes da sociedade capitalista.

Os trabalhadores resistem, de forma individual ou politicamente organizados a um sistema produtivo que não opera para atender suas necessidades. Esta resistência tem seu fundamento na contradição que representa o fato de que criam um valor através do trabalho que será apropriado pelos que detêm os meios de produção. O que se considera como negligência natural do trabalhador ou hostilidades advindas de problemas individuais, grupais ou de comunicação, são, na verdade, manifestações da resistência dos operários, conscientemente assumida ou não, às condições de exploração e dominação a que são submetidos.

A organização racional do trabalho se refere a uma racionalidade instrumental de adoção de métodos capazes de intensificar a exploração do trabalho. O controle e o poder nas mãos do pessoal administrativo implica perda de autonomia e iniciativa por aqueles que produzem. Cada vez a desa-



propriação atinge níveis mais elevados: dos meios de produção, do produto do trabalho, do conhecimento e da determinação dos processos.

#### 4 - Weber - a Burocracia como Tipo Puro de Dominação Legítima

Weber estuda a burocracia enquanto tipo ideal. Assim, ao descrever e esquematizar os traços do quadro burocrático de dominação não procura reproduzir uma realidade concreta, mas sim visa dar uma descrição "excessiva" do fenômeno burocrático, destacando o que ele tem de **original**, de **distintivo**, de **típico**:

*"Um tipo ideal é formado pela acentuação unilateral de um ou mais pontos de vista e pela síntese de um grande número de fenômenos concretos individuais difusos, discretos mais ou menos presentes e ocasionalmente ausentes, os quais são arranjados de acordo com os pontos de vista unilateralmente acentuados em uma construção analítica unificada. Em sua pureza conceptual essa construção mental não pode ser encontrada na realidade em nenhuma parte. É uma **utopia**" (Fernandes, 1980, p. 92).*

De acordo com a construção científica proposta no quadro de referência weberiano, o tipo ideal não se confunde com a realidade e o termo "ideal" não sugere uma **valorização**.



O tipo ideal contém caracteres empíricos essenciais dos fenômenos concretos considerados. Desta forma, os conceitos assim elaborados são **generalizadores** mas o recurso de utilizá-los na análise de uma situação social concreta implica respeitar os **limites** apostos à abstração por diferentes realidades concretas<sup>17</sup>.

Ao focar o tema da burocracia Weber enumera uma série de características referentes a um tipo puro burocrático. No entanto procura estabelecer as bases de **legitimidade** em que se assenta a dominação legal — onde se inclui a burocracia — e também outros tipos de dominação como a tradicional e a carismática.

A referência às **bases de legitimidade** no caso são um **recurso** do modelo weberiano de investigação para buscar os **motivos** que impulsionam a ação dos sujeitos. Weber recusa a presunção de que existam estruturas sociais dotadas de um sentido intrínseco, ou seja, de um sentido diverso daqueles que os indivíduos imprimem às suas ações<sup>18</sup>. Busca, então, o

---

<sup>17</sup> Para um estudo mais aprofundado do quadro de referência weberiano ver Cohn, Gabriel (1979); Fernandes (1980).

<sup>18</sup> Weber concebe que se tratem a certas formações sociais como se fossem indivíduos (Estado, Nação, etc...) advertindo que essas formações não são outra coisa do que desenvolvimentos de ações específicas de pessoas individuais. Ou seja, não existem "personalidades coletivas" independentes dos indivíduos que dão sentido subjetivo às suas ações.

fundamento das ações dos indivíduos<sup>19</sup>, a sua causa, que ele chama de motivo. Assim, ao iniciar sua exposição sobre os três tipos puros de dominação legítima, ele diz:

*"A dominação, ou seja, a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato, pode fundar-se em diversos **motivos** de submissão" (Weber, 1980, p. 128. Grifos nossos).*

Acentua que esta dominação pode basear-se diretamente em uma constelação de interesses, em termos de considerações utilitárias de vantagens e inconvenientes por parte daquele que obedece. Pode basear-se no hábito cego ou na inclinação pessoal do súdito. No entanto, destaca a instabilidade que pode afetar uma dominação fundamentada apenas nestes motivos. A dominação assentada em bases jurídicas também pode ser afetada por abalos, na crença dos sujeitos, destas bases.

---

<sup>19</sup> O objeto do estudo da sociologia, para Weber, é a **ação social**, causada por **motivos** e dotada de **sentido**. A ação social se refere a um processo dotado de um sentido que só se materializa **subjetivamente** em cada sujeito ou agente. Visão do sentido como processo, impede que ações se esfaçem em múltiplos atos isolados, ou seja, ao realizar uma ação que é social, o indivíduo confere-lhe um sentido subjetivo e fundamenta sua ação concreta por um motivo. O sentido conferido a uma ação por diferentes agentes é responsável pela unidade dos processos de ação. O sentido seria o objetivo ou fim que orienta vários atos isolados, capazes de constituí-los, então, como processo. No caso, não existe relação entre as diversas esferas de ação como a religiosa ou econômica, sem que se estabeleçam vínculos subjetivos que se concentrem nos **sujeitos**.



Ao examinar as características do tipo puro de dominação legal, Weber não o faz dentro de um quadro de análise histórica de explicação. É justamente o recursos de captar o **essencial** da dominação burocrática, sem explicitar, no entanto, os **determinantes** e a **que serve** esta dominação. Enfatiza, no caso, os fundamentos racionais-legais e jurídicos da dominação.

Então, a análise weberiana de burocracia e da dominação legal, da qual ela se apresenta como tipo mais puro, acentua os **motivos** pelos quais os **agentes** se submetem à obediência, ou seja, as próprias bases em que se assenta a legitimidade de um mandato. Ainda, vai enumerando exhaustivamente, caracteres da organização burocrática que podem configurar qualquer organização moderna.

A primeira idéia implica que se os indivíduos se submetem a uma determinada ordem, esta última só tem vigência e pode perpetuar-se nas ações efetivas destes indivíduos:

*"não se trata, portanto, de uma continuidade decorrente do funcionamento de um sistema social já dado, nem do exercício de um consenso geral, mas de uma persistência **problemática** que envolve o confronto de interesses e a possibilidade sempre presente de ruptura por abandono pelos dominados na crença da legitimidade dos mandatos" (Cohn, 1979, p.31).*

A dominação legal assim é chamada por Weber em virtu-

de do estatuto, cujo tipo mais puro é a dominação burocrática.

Sua idéia básica é que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A empresa burocrática, ou parte dela é **heterônoma** e **heterocéfala**, já que os regulamentos e os órgãos executivos não são definidos apenas internamente, mas em vista de sua participação em associações mais amplas.

O quadro administrativo consiste de funcionários nomeados e os subordinados são membros da associação.

A obediência à pessoa não é em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída que estabelece a quem e em que medida se deve obedecer. Da mesma forma que aqueles que obedecem, aquele que ordena se submete a uma norma, lei ou regulamento formalmente abstrata. Aquele que ordena é o "superior" cujo **direito de mandato** está formalmente legitimado pela **regra estatuída**. O tipo de funcionário é aquele de formação profissional cujas condições de serviço se baseiam num **contrato**, com pagamento fixo, graduado segundo a hierarquia do cargo e o direito de ascensão segundo regras fixas.

A administração realizada pelo funcionário não obedece a uma responsabilidade pessoal, mas sim profissional, em face do dever objetivo do cargo. Assim, o funcionário deve pro-



ceder segundo as regras racionalmente estabelecidas ou, quando estas falham, segundo critérios objetivos, procurando eliminar influências de ordem sentimental.

A hierarquia de cargos pressupõe a subordinação dos inferiores aos superiores, havendo um direito de queixa ou apelação dos subalternos num fluxo de baixo para cima, regulamentado.

Após destacar os aspectos sociais da dominação legal, Weber tece algumas considerações sobre a mesma.

Primeiro, ao tipo de dominação legal correspondem não são a estrutura moderna do Estado e do município, mas também a relação de domínio existente na empresa capitalista privada ou outras entidades de qualquer natureza que disponham de um quadro administrativo numeroso e hierarquicamente organizado.

No caso da empresa, vê heteronomia no fato de sua ordenação ser parcialmente prescrita pelo Estado e ainda no fato da coersão e seus membros ser realizada externamente, através dos quadros policial e judicial estatais. Na empresa capitalista, a existência do **contrato** lhe confere a existência de uma relação de dominação legal. Os que ingressam na empresa o fazem voluntariamente, mas igualmente livre é sua exoneração. Assim, os dominados se submetem às normas da em-

presa em virtude das condições do mercado de trabalho <sup>20</sup>.

Segundo, Weber acentua que nenhuma dominação é **exclusivamente** burocrática, já que nem todos os funcionários são **contratados**. No caso das associações políticas, os cargos mais altos podem ser ocupados, por exemplo, pela via da eleição. Os quadros administrativos também podem ser preenchidos por outras formas, mas o essencial é que o trabalho rotineiro esteja engregue de maneira predominante e progressiva no elemento burocrático. Tanto no Estado, como na empresa e em outras esferas da sociedade Weber constata o crescimento das formas de dominação burocrática.

Terceiro, a burocracia não é o único tipo de dominação legal. O critério para determinar-se se é ou não legal a base de legitimidade é a existência de competência fundada sobre regras estatuídas e que o exercício do direito de domínio seja congruente com o tipo de administração legal.

Então, para este teórico alemão, a burocracia supõe um contrato, o funcionário burocrático é aquele que preenche um cargo através de um contrato. Na dominação burocrática, o exercício do funcionário estará baseado em normas estatuídas e num contrato. Se este não existir, nem por isso a ba-

---

<sup>20</sup> Com base nesta afirmação nos perguntamos: qual, no caso, da empresa, é o **motivo** em que se assenta a dominação? A crença nas regras racionalmente estabelecidas ou as forças que operam a nível de mercado, como assinalava Bravermann, que levam os trabalhadores a submeter-se ao trabalho dentro dos moldes que é organizado nestas empresas?



se formal-legal de legitimação da dominação cessa. Um funcionário eleito, se bem que não preencha o requisito do contrato pode exercer suas atividades de acordo com as regras racionalmente estabelecidas que regem os funcionários burocráticos.

Em sua obra "Economia e Sociedade" Weber sistematiza as características básicas da estrutura burocrática moderna:

I - Atribuições oficiais fixas, ordenadas mediante regras. Distribuição de atividades (deveres), A determinação dos poderes de mando necessários ao cumprimento destes deveres é feita mediante normas e meios definidos de coação.

II - Rege o princípio da hierarquia funcional e da tramitação — controle dos inferiores hierárquicos pelos superiores, tendo o dominado a possibilidade regulada de apelar de uma autoridade inferior a uma instância superior.

III - A existência de documentos conservados em minutas. Existência, ainda, de um corpo de empregados subalternos e de escreventes de toda espécie. Separação entre a vida privada e atividade burocrática profissional.

IV - Aprendizagem profissional — tanto na esfera da vida pública como privada.

V - Determinação do tempo de trabalho e exigência de todo o rendimento do funcionário.

VI - O desempenho do cargo por parte do funcionário realiza-se segundo normas gerais suscetíveis de aprendizagem, mais ou menos fixas e mais ou menos exaustivas. Em termos de conseqüências desta estrutura para a posição interna e externa dos funcionários, o cargo reveste-se do caráter de profissão a serviço de uma finalidade objetiva, impessoal, como a empresa, o Estado, etc ...

Ainda, existe um caráter vitalício indelével em relação ao cargo, ou seja, são os cargos considerados como prebendas obtidas pelos que estão credenciados em vistas de diplomas. Isso tem feito com que muitos cargos elevados sejam preenchidos por critérios mais políticos que burocráticos.

A descrição típico-ideal de Weber do modelo de organização burocrática tem gerado interpretações controvertidas, especialmente em termos de análise das conseqüências de seu modelo explicativo na consolidação ou não da própria burocracia. Abordaremos, a seguir, as interpretações de Lapassade, Tragtenberg, Prestes Motta e Bresser Pereira sobre o tema.

Lapassade (1987) sugere uma aproximação de Weber às teorias administrativas de Taylor e Fayol. Coloca os três como pertencentes a um primeiro período de elaboração de uma ciên-



cia das organizações, já que insistem na possibilidade e na necessidade de racionalizar o trabalho. Para o autor "esse sociólogo (Weber) é o teórico de uma racionalização burocrática que lhe parece historicamente *necessária*, se não inteiramente *aceitável*: as burocracias, escreve, têm uma eficiência maior (quanto aos objetivos que procura alcançar a hierarquia formal) do que as outras formas possíveis de organização" (Lapassade, 1987, p. 143. Grifos nossos).

Antes de fazer estas afirmações, Lapassade as fundamenta. Explica que Weber salientou as vantagens técnicas da administração burocrática para a sociedade industrial capitalista, já que ela oferece o máximo de possibilidade mediante a divisão do trabalho na administração em função dos pontos de vista objetivos. Ainda, Lapassade sugere uma aproximação entre o pensamento de Weber e de Hegel, no que se refere ao futuro da burocracia. Isso porque Weber lembrou que um poder burocrático supremo conduz a que grande massa da população seja reduzida à condição de governados, erguendo-se diante destes um poder que pode levar a uma situação absolutamente autocrática. Neste sentido, pode-se chegar a uma situação em que a história ocidental tenha o seu curso singular convertido numa organização internacional e burocrática em escala planetária.

Já Prestes, Motta e Bresser Pereira (1987) colocam que, para Weber, a burocratização do mundo moderno constituía a maior ameaça à liberdade individual e às instituições demo-

cráticas das sociedades ocidentais. Acreditam que a reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa a respeito da teorização weberiana é responsável pelo seu empobrecimento. Isso porque essa teoria administrativa preocupou-se em comparar as características do tipo ideal de burocracia às organizações reais. Essa comparação foi feita no sentido de verificar em que medida as características do tipo ideal se encontravam presentes nestas organizações. Aquilo que fugisse ao modelo seria considerado como "disfunção"<sup>21</sup>. Na opinião dos autores, o que é essencial na análise de Weber é a teoria da dominação.

Retomam a teorização de Weber sobre o tema da dominação, dizendo que a dominação legal fundamenta-se no primado da regra racional estabelecida manifestando-se em sua forma mais pura na burocracia, tipo específico de sua estrutura. O formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo burocrático traduzem-se em uma administração heterônoma, onde a autoridade flui de cima para baixo, assumindo uma forma piramidal, evidenciando seu caráter monocrático, isto é, a obediência ao princípio de unidade de comando (Prestes, Motta e Pereira, 1987).

---

<sup>21</sup> As teorias administrativas, como as de Merton, se desenvolveram para dar suporte à expansão do capitalismo. Assim, se a dominação burocrática nos termos tipológicos colocados por Weber resultam numa eficiência organizacional para o atingimento dos objetivos da organização, tornou-se necessário acentuar a importância da adoção daquelas características descritas por Weber. Como se trata de um tipo-ideal, que não se confunde com a realidade concreta, usaram considerar uma disfunção a ausência de determinadas características ou condições.



Contrariamente a Lapassade, não vêem em Weber uma aceitação da organização burocrática (226):

*"Para Weber a burocracia era, portanto, um perigo e por essa razão devia estar sempre controlada pelo Parlamento. Entretanto, mesmo assim ele via o político adotando cada vez mais a ética do burocrata, com a burocratização dos partidos políticos. O pessimismo Weberiano, longe de ser, para nós, um motivo de desilusão, deve ser um alerta. Mais do que isso, deve-se perceber nele o seu desagrado com a burocracia".*

A idéia de Tragtenberg (1985) se assemelha à dos autores acima. Para ele, Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o maior perigo para o homem. Estudou-se, então, para criar os mecanismos de defesa contra a burocracia. No entanto, Tragtenberg procura ir mais além nesta explicação, tentando mostrar que a obra de Weber se insere no quadro ideológico de reprodução do trabalho simples e da industrialização extensiva, expressando a crise da consciência liberal alemã.

Acredito que embora Weber percebesse as consequências da burocratização como nefastas, visto seu posicionamento quanto à uma ação do parlamento liberal, a forma como ele processa a construção do conhecimento deixa, no interior de sua análise, uma abertura à confrontação do conhecimento científico, de suas categorias, com a realidade.

A partir de que a realidade se veja reduzida a seus elementos essenciais, nos termos de um **sentido** captado, a realidade mesma permanece virgem de análise. E assim, o pensamento weberiano, numa posição intermediária entre o desconhecimento total de qualquer tipo de determinação social do pensamento e dos limites da investigação científica ou de sua integral aceitação, oferece a oportunidade de ressurgimento do empirismo pois o conhecimento científico não se baseia na própria construção teórica, certo que depende da confrontação dessa com a realidade e de perspectivas que são de tal ou qual classe social (Alencar, 1988).

A referência a um esquema burocrático de dominação precisa, a nosso entender, ser realizada a partir do conhecimento da realidade histórica em que situa e se perpetua essa burocracia. Se dizemos tão somente que são características da organização burocrática e hierarquia, o formalismo e a impessoalidade estaremos obtendo um quadro estático da realidade. É importante compreender os determinantes que possibilitam a consolidação de um sistema hierárquico, formalizado e impessoal. Ao mesmo tempo, não basta saber que a racionalidade instrumental burocrática se refere a combinar os meios mais eficientes para atingir determinados fins. Há que se perguntar quais são estes fins e até relacioná-los com os métodos que buscam alcançá-los. No caso de uma formação social concreta capitalista, a dominação burocrática é produto e mediação para a reificação de relações sociais antagonicas.



"A Teoria de Administração, até hoje, reproduz as condições de opressão do homem pelo homem. Seu discurso muda em função das determinações sociais. Apresenta seus enunciados parciais (restritos a um momento dado do processo capitalista de produção) tornando absolutas as formas hierárquicas de burocracia da empresa capitalista ou coletivista burocrática onde capital é encarado como bem de produção inerente ao processo produtivo, trabalho complemento de capital, a maximização do lucro objetivo da empresa, burocracia hierárquica, expressão natural da divisão do trabalho. A Teoria Geral da Administração dissimula a historicidade de suas categorias que são inteligíveis num modo de produção historicamente delimitado, são como expressões abstratas de relações sociais concretas, fundadas na apropriação privada dos meios de produção, que permitem a conversão do negro em escravo (...) do cidadão na Revolução Francesa e do quadro no burocratismo soviético" (Tragtenberg, 1985, p. 216).

A organização burocrática — e no caso as teorias que a legitimam — permite a reprodução do conjunto de relações sociais determinada pelo sistema econômico dominante.

Para Prestes Motta (1981) a reprodução de uma formação social capitalista implica reprodução do sistema de **classes sociais** através da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho. Implica, ainda, reprodução das **relações de poder e submissão** e da reprodução das idéias que os homens têm das relações sociais em geral. Uma determinada or-

ganização pode enfatizar um ou outro conteúdo de reprodução. Por exemplo, a empresa situa-se no momento mais econômico, mas age também na reprodução ideológica através de treinamentos e recursos vários de "integração" dos seus empregados.

A dimensão educativa escolar está ligada ao aspecto de reprodução das relações sociais na sua **dimensão ideológica**. Possibilita, como agência da sociedade civil a difusão de **valores** — leia-se hegemonia — da classe dominante na sociedade. O sistema educacional dirigido e controlado pelo Estado possibilita a **reprodução da qualificação da mão-de-obra** sob a forma de **sujeição à ideologia dominante**. Através de vários mecanismos procura-se enfatizar a concepção de mundo da classe hegemônica e perpetuar uma estrutura de classe desigual.

Contudo, sabemos que a escola é um **espaço possível** para que, através de ampliação e sistematização do saber, a classe dominada pode vir a ter consciência da gênese do processo de exploração social.

Assim, a classe dominante lança mão de vários mecanismos, ou redefine suas posições, a fim de que suas formas ideológicas de concepção das relações sociais sejam aquelas dominantemente veiculadas pela escola. Ainda, se estrutura um sistema escolar dual, capaz de formar tanto aqueles que se destinam a cargos de direção no mercado de trabalho, como



aqueles que serão dirigidos.

Desta forma, se torna importante que a administração deste sistema de ensino esteja organizada de forma a **bloquear as possibilidades de uma educação voltada à superação de relações sociais antagônicas.**

A Teoria da Administração e o modelo burocrático caracterizado por Weber constituíram-se em instâncias de controle do processo e das relações de trabalho, ou seja, em mediação, na manutenção do processo de exploração da força de trabalho. Justificadas em termos de sua racionalidade e eficácia, estas teorias são tomadas como transplantáveis para a administração do sistema escolar brasileiro.

Na análise de Félix (1986) a tendência dos estudos sobre a especificidade da administração da educação é a elaboração de uma teoria de administração educacional capaz de propor um modelo ideal de organização e administração educacionais a partir da identificação de características próprias a todas as instituições educacionais que permitisse combinar a organização burocrática para a atividade de administração geral e a organização profissional para a atividade de ensino. Para a autora, estas teorias conservadoras cumpriram a função de homogeneização das instâncias de superestrutura relativas à educação, ou seja, **burocratização do sistema educacional favorecendo seu controle e adequação ao projeto de desenvolvimento econômico do país.**

Vários mecanismos de administração da empresa capitalista, assim como as características do tipo ideal weberiano de burocracia são propostos para a administração e organização do sistema de ensino. Para além de uma crítica administrativa de realidade destas aplicações, é preciso compreendê-las na dimensão histórica e contraditória da educação escolar. É o que se procura realizar na próxima etapa deste trabalho.



### CAPÍTULO III

#### REFORMA ADMINISTRATIVA E EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

"Na medida em que os membros da tecnoestrutura analisam os problemas econômicos (financeiros, cambiais, fiscais, salariais, educacionais, de transportes e comunicações, etc ...), propõem alvos e diretrizes, e colaboram em sua aplicação, estão atuando no sentido de preservar, aperfeiçoar ou modificar as relações e estruturas de apropriação e dominação. Deliberadamente ou não, os membros da tecnoestrutura estatal põem em prática objetivos econômicos e técnicas de controle das relações de produção e apropriação por meio dos quais se preserva ou modifica o modo pelo qual as diferentes classes sociais (e certos grupos sociais dentro de cada classe) participam da renda nacional".

(Octavio Ianni)

## 1 - O Modelo Administrativo Brasileiro

O decreto-lei nº 200, de 1967, cujo objeto específico é a Reforma Administrativa Federal brasileira serviu também de "instrumento orientador" para a modificação da máquina administrativa do estado do Rio Grande do Sul, entre o final da década de sessenta e início da década posterior, cujo objetivo central era "*conceder maior produtividade ao setor público*" <sup>22</sup>.

Tal afirmação remete à necessidade de examinar, ainda que de forma bastante sintética, as proposições do decreto-lei nº 200. Assim como a articulação de seu conteúdo com as reformas anteriores e com a especificidade da sociedade e a ideologia do Estado que pretende administrá-la.

Em estudo sobre modernização e reforma administrativa no Brasil, Garcia (s.d.) coloca que a administração brasi-

---

22

Palavras contidas no Documento nº 2 elaborado pelo GIRA - Grupo de Implantação de Reforma Administrativa no RS, constituído para estudos e apoio à implantação da reforma na estrutura da Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. A reforma é desencadeada a partir da organização da Secretaria de Educação e Cultura do RS, prevista no decreto 21.120 de 17 de maio de 1971.



leira é marcada por uma história de **centralização**.

Encontramos neste trabalho e noutro de Wahrlich (1974) uma retrospectiva das reformas administrativas federais, a partir de 1930.

Para o primeiro, a substância de todas as reformas realizadas ou propostas, a partir de então, tem como componentes constantes: a centralização das decisões no executivo; o predomínio das teorias clássicas de administração de Taylor e Fayol; uma visão vulgar do fenómeno burocrático.

Com a revolução de trinta, a busca de um rompimento com a ordem económica definida pela oligarquia rural e a instauração de um processo mais sistemático de industrialização se dá, no plano institucional, através de uma centralização política exercida pelo governo federal. O processo de industrialização é acompanhada de um maior intervencionismo estatal, formando-se um estamento burocrático capaz de administrar os novos setores estatizados.

Nesta década, segundo Wahrlich, inicia-se o ciclo de reformas administrativas federais deliberadas.

Concorda esta autora com Garcia, no que tange à maioria destas reformas, que as mesmas partiram da observância da teoria administrativa que consagra a existência de "princípios de administração", ou seja, a busca de uma reforma mo-

dernizadora, inspirada num modelo taylorista/fayolista/weberiano.

No segundo governo Vargas, após um período de relativa interrupção no plano das reformas, é elaborado um projeto de Reforma Administrativa, cujas diretrizes fundamentais foram:

*"Centralização da orientação superior no presidente da república; descentralização da gestão em todos os níveis, com fortalecimento do primeiro nível de gestão — os ministros de Estado, aos quais ficariam subordinados ou vinculados todas as unidades administrativas executivas; planejamento e coordenação — organização dos instrumentos adequados ao exercício destas funções pelo presidente da república e pelos ministros de Estado; reforma de base da administração federal"* (Wahrlich, 1974, p. 31).

Para Garcia, a observação dos próprios termos destas diretrizes fundamentais nos leva a detectar que a centralização é a base desta reforma. Tais proposições se identificam à Teoria Administrativa Clássica, onde se dá a hegemonia da estrutura piramidal, com as decisões tomadas linearmente e não no sentido de consulta às bases.

Wahrlich acentua que as idéias centrais deste projeto foram retomadas nos projetos que se seguiram e desaguaram,



finalmente no decreto-lei 200 de 1967<sup>23</sup>.

No governo Juscelino Kubitschek, foi criada uma Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA. Em seu relatório final, a CEPA apresentou, entre outras, as seguintes recomendações<sup>24</sup>:

- "a) descentralização da execução e centralização do controle;
  - b) estabelecimento de treinamento de funcionários;
  - c) institucionalização do planejamento;
  - d) expansão do sistema de mérito;
  - e) profissionalização do serviço público;
  - f) desburocratização do serviço público".
- (Garcia, s.d. p. 34).

Na opinião de Garcia, estas recomendações são marcadas por contradições latentes. Veja-se, por exemplo, centralização do controle aliado à desburocratização. Neste caso, tais recomendações se baseiam numa crítica elementar e ingênua da burocracia, ou seja, tomam as suas chamadas "disfunções" — como a papelocracia e ignoram que a burocracia é, antes de tudo, uma relação de **poder**. Teorias que privilegiam as re-

---

<sup>23</sup> Este projeto não chegou a ser aprovado pelo Congresso, e em sua tramitação, sofreu mudanças significativas.

<sup>24</sup> Desta comissão, foram adotadas recomendações referentes à estrutura da administração. Outras idéias serão retomadas em projetos subsequentes.

lações informais ou a variável comportamental nas organizações perdem de vista a perspectiva do nível estrutural, a determinação do sistema como um todo sobre as organizações, que vão reproduzir as relações sociais. Neste sentido, o autor acredita que falar em organizações "pós-burocráticas" implica também falar de Estados e sociedades "pós-burocráticas".

Garcia conclui dizendo que os resultados das estratégias de reforma administrativa no governo Kubitschek foram os de aprofundamento da centralização no executivo e uma preocupação com a "papelocracia" como se isso fosse uma disfunção da burocracia, quando analisada em termos de poder.

Quanto ao governo João Goulart, houve a formação de uma Comissão de Alto Nível para retomar os estudos sobre a reforma administrativa. Esta teria em vista criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle de que carecia o poder executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional.

O plano de execução desta reforma continha Diretrizes Gerais, ligadas, também, neste caso, à Teoria Administrativa Clássica. À mesma também se relacionavam os princípios esboçados na exposição de motivos do projeto de reforma <sup>25</sup>:

---

<sup>25</sup> O projeto não foi convertido em lei, se bem que chegasse a tramitar no Congresso. Constituiu-se num substancioso estudo, retomado já sob o primeiro governo militar.



*"Fixação de responsabilidades; descongestionamento das chefias superiores; sistematização; controle; racionalidade; planejamento e orçamento; integração, Intellectualização do processo decisório; coordenação, homogeneidade; alcance de controle; descentralização"* (Wahrlich, 1974, p. 41).

Novamente se verifica a confusão entre **burocracia** e **apelada** e **descentralização** com **delegação de competência**. No primeiro caso, mantêm-se a centralização mais intensa do processo decisório no primeiro e segundo escalões e um executivo central onipotente, o que se constitui em resposta à percepção de "desvios burocráticos". A descentralização seria uma panacéia, já que não implicava autonomia de decisão fora da cúpula.

Garcia acredita que as reformas até esse período são caracterizadas pela busca da "eficiência" administrativa, sem lançar mão de mecanismos tais como o de representatividade e descentralização de fato (distribuição de poder) ou intervenções macroorganizacionais.

O decreto-lei nº 200 foi elaborado a partir de uma Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, revisado a nível de Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pela Presidência da República. Dadas as modificações constitucionais, foi expedido por decreto-lei, o que se justifica por impedir modificações por parte do Congresso ou demora na sua aprovação.



Para Garcia, na instalação do Estado burocrático-autoritário com a revolução de 64, mais uma vez a Reforma Administrativa vai se inspirar quase que por completo nos estudos anteriores.

Antes deste período, a administração pública caracterizava-se como centralizadora e nepotista, voltada ao clientelismo e empreguismo <sup>26</sup>. Com o rompimento do Estado populista mantêm-se a centralização, buscando-se uma administração "racional" e "eficiente", com um desenvolvimento econômico formulado e gerenciado por uma tecnoburocracia que se atribua neutralidade e cientificidade no trata de diagnósticos e soluções encaminhadas <sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ianni (1986) explica que as diferentes políticas econômicas governamentais provocaram reformulações ou criação de estruturas político-administrativas no país. Neste contexto "se verificou a transição do princípio do *cliente-lismo*, que definia o Estado Oligárquico, para o princípio do *mérito*, que passou a caracterizar o Estado Burguês. Não há dúvidas de que as práticas clientelísticas subsistiram em vários segmentos do sistema político administrativo (...) De qualquer modo, no entanto, o governo passou a recrutar funcionários, auxiliares e assessores segundo o princípio da competência profissional. Assim, pouco a pouco, renovou-se qualitativamente a composição de boa parte dos auxiliares diretos daqueles que exerciam o poder executivo. Os governos passaram a preferir o 'profissional', 'especialista' ou 'técnico', em lugar de 'prático', 'experiente' ou 'homem de confiança' " (p.313).

<sup>27</sup> Esta racionalidade refere-se a uma racionalidade que podemos chamar de 'funcional'. Consiste na combinação de meios do mundo exterior para conseguir os fins determinados. Supõe-se um cálculo dos esforços, dos custos, dos resultados por parte de quem quer conseguir fins racionalmente. Aplicada à educação, a definição de racionalidade restringida a uma sequência de meios e fins (sem avaliação dos fins e sem avaliação dos efeitos desta sequência na totalidade que a engloba) não dá subsídios ao investigador para enxergar uma eventual irracionalidade, que se manifesta externamente à sequência considerada. Na teoria crítica da Escola de Frankfurt, através de seus principais representantes, afirma-se que esta racionalidade formal ou instrumental, na sociedade moderna, se transformou num instrumento disfarçado de perpetuação da repressão social.



A reforma administrativa de 1967 é um **discurso fayolano**. Isso porque Fayol foi um dos primeiros a afirmar a necessidade de descentralização da **execução**, na medida em que o Estado fosse modernizado, ou seja, burocratizado na mais pura visão weberiana.

Veja-se os princípios fundamentais contidos no decreto-lei 200/67:

**"Planejamento:** a ação governamental obedecerá o planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, plurianuais; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso).

**Coordenação:** as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas serão objeto de permanente coordenação em todos os níveis.

**Descentralização:** a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada em três planos principais: dentro da própria Administração Federal, distinguindo-se o nível de direção do de execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; de Administração Federal para a órbita privada mediante concessões ou contrato.

**Delegação de competência:** a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objeti-

vidade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

**Controle:** o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado ..."(Wahrlich, 1974, p. 46).

Se compararmos estes princípios àqueles colocados por Fayol para a atividade administrativa não é difícil observar a semelhança<sup>28</sup>.

Embora o princípio da centralização não esteja presente na letra do texto, ele lhe é implícito, já que ao tratar da descentralização fala-se em descentralização da execução, via delegação de competência, o que implica que as decisões substantivas e a responsabilidade continuam centralizadas nas instâncias superiores, negando-se a autonomia e possível delimitação dos fins ou implementação de meios e outros níveis.

Wahrlich (1974) procura estabelecer uma diferença entre **reforma** e **modernização**, basicamente atribuindo à primeira a manutenção de um **sistema fechado** e à segunda, um sis-

---

<sup>28</sup> Ver capítulo anterior.



**tema aberto.**

Para ela, as reformas das décadas de trinta e quarenta voltavam-se predominantemente para os **meios**, procurando efetivar uma reorganização administrativa em que os processos mais eficientes levassem à consecução dos fins. Para ela, a ênfase nos meios tanto demanda longo prazo para produzir efeitos como leva a uma hipertrofia da padronização e do controle, ou seja, o sacrifício da **substância** em favor da **forma**. Enfim, a inflexibilidade de seguir critérios gerais e uniformes acabava por constituir **sistemas fechados**.

Já a **modernização** <sup>29</sup> transcenderia o âmbito da reforma — concentração nos meios — pois implica redefinição dos fins, ou seja, os objetivos do desenvolvimento, as metas desejadas e as bases em que se apoiar. No caso, persegue-se a eficácia (e não a simples eficiência) na consecução dos fins. Assim, a modernização se efetiva através de um **sistema aberto**, em constante interação com o meio.

Garcia, ao abordar este aspecto, ou seja, de que a grande inovação da reforma seria o conceito de sistema aberto, diz

---

<sup>29</sup> Na análise da autora modernização é "o processo de mudança social pelo qual as sociedades menos desenvolvidas procuram adquirir as características comuns às sociedades mais desenvolvidas" (p. 68).

que é impossível uma organização sobreviver sem uma constante interação com os ambientes internos e externos. A idéia de sistema aberto, para ele, está presente em Taylor, em Fayol ou outros teóricos, não apresentando real inovação. Essa inovação é mais justificação ideológica.

Embora seja inegável a afirmação do último autor quanto à impossibilidade de manutenção de sistemas fechados e as reformas administrativas da época realizaram-se tendo em vista uma ordenação social, política e econômica diferente. Não seriam fins ligados a transformações estruturais, mas mudanças que permitissem "acomodar" diversos setores da sociedade a um projeto de desenvolvimento assentado em bases sociais que diferem do período populista e numa estratégia de "desenvolvimento associado".

Isso quer dizer que a reorganização da estrutura e dos processos administrativos deveriam estar consoantes com os novos fins. E, reforço, que estes novos fins dizem respeito à estratégia de "desenvolvimento triunfante" e a uma nova correlação de classes na sociedade brasileira e não à alteração estrutural de nossa formação social.

Em vista disso, a orientação autoritária e centralizadora do Estado permite que a administração continue a basear-se na Teoria Clássica de Administração e no tipo ideal de burocracia caracterizado por Weber. No entanto, a idéia de modernização, no sentido de que este remete à redefinição



de fins e metas, numa perspectiva mais conjuntural, torna importante retomar e ampliar neste momento o projeto de desenvolvimento brasileiro gestado a partir do Estado. Ou seja, a reforma foi decretada tendo em vista uma sociedade a administrar, o que implica compreensão da ideologia de desenvolvimento e de educação presentes neste Estado.

## 2 - A Ideologia do "Desenvolvimento com Segurança para o Brasil"

Já nos referimos no primeiro capítulo deste trabalho que o intervencionismo estatal, no Brasil, assume, a partir de meados da década de sessenta, funções fundamentais na recomposição dos mecanismos de acumulação de capital, internos e externos, onde o setor militar-tecnocrático estende sua intervenção diretamente ao setor econômico, procurando um patamar racional e modernizador de desenvolvimento e, adotando ainda medidas políticas, militares e policiais contrarrevolucionárias a fim de atrelar o Brasil a uma versão tecnoburocrática da democracia restrita:

*"O golpe de 64 deslocou o setor nacional-burguês e o grupo estatista desenvolvimentista da posição hegemônica que mantinham, em proveito do setor mais internacionalizado da burguesia, mais dinâmico e mais 'moderno', porque parte integrante do sistema produtivo do capitalismo internacional. A política econômica e tanto quanto ela a reforma da administração e do aparelho de Estado potenciaram as forças produtivas do capitalismo contemporâneo" (Cardoso, 1979, p. 69).*



As formulações de desenvolvimento para o país precisam, então, ser entendidas no quadro de um regime que "possibilitou pôr a burguesia nacional em compasso e em sintonia com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Neste sentido, modernizou a máquina estatal e lançou as bases para implantação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional" (Cardoso, 1979, p. 71).

O que se quer demarcar, a partir das citações acima, é a peculiaridade da opção da integração do Brasil ao capitalismo internacional como associado e dependente.

A acumulação capitalista dos países dependentes não se completa. A carência de tecnologia própria reduz as possibilidades de constituir um setor de produção de bens de capital, requerendo complementarmente a inserção no capitalismo internacional. Através da contenção de salários, recurso ao financiamento externo e da remoção de ~~e~~mpedimentos ideológicos e organizacionais — que dificultavam a definição de políticas de associação entre o Estado, as empresas nacionais e os trustes internacionais — procurava-se um desenvolvimento para o país. Como se desenvolvimento fosse igual à acumulação de capital.

Então, no plano interno, pode-se dizer que o sentido básico da nova política estatal é a "reversão de expec-

tativas" <sup>30</sup> ou seja, ao invés de independência política e autonomia econômica estabelece-se a "doutrina da interdependência".

O sentido da modernização, no Brasil, é garantir o processo de reprodução ampliada de capital, sem os incômodos de entraves cambiais, fiscais ou ideológicos.

As concepções de desenvolvimento que predominam no período pós-64 se baseiam numa visão ingênua das possibilidades de se desenvolverem as economias periféricas, como se bastasse adotar, nestes países — periféricos no sistema capitalista internacional — processos e experiências que se desenrolaram nos países em que a revolução industrial originou-se.

Nas formulações hegemônicas dos militares, políticos e tecnocratas a chamada "interdependência" em que se assentaria o desenvolvimento não supõe uma compreensão da singularidade deste ser "periférico" dentro do contexto de evolução

---

<sup>30</sup> Essa "reversão das expectativas" é uma expressão do ministro Roberto Campos, usada por Ianni (1988) referindo-se à orientação do modelo de desenvolvimento brasileiro. As "expectativas" de desenvolvimento nacional autônomo procuram ser neutralizadas pondo em prática o padrão de interdependência e desenvolvimento associado. Essa reversão transcende a esfera do econômico e projeta-se na órbita do político e do cultural, no sentido de reformulação das instituições vigentes para ajustá-las ao status quo.



da economia internacional. Pelo contrário, esta inderdependência só é vista em termos de assimilação das práticas dos países desenvolvidos, que poderiam, com algumas modificações, içar o Brasil do "estágio de subdesenvolvimento" em que se encontrava:

*"Num país de longa história independente, de dimensões continentais como o Brasil, de regiões já altamente desenvolvidas, o receio do colonialismo revela injustificável complexo de inferioridade, incompreensão dos rumos da história e subestimação de nosso próprio valor. Podemos e devemos atrair a colaboração da técnica e do capital estrangeiros, sem dar-lhe qualquer privilégio, exigindo pleno cumprimento das nossas leis, mas também sem ressentimento e sem medo (...).*

*O sadio nacionalismo, que convém aos empresários, que convém ao governo, que convém ao país, é aquele que busca a racionalidade e eficácia dos investimentos, quer internos, quer externos, na convicção de que a verdadeira independência provém da energia dos que realizam o programa nacional, e não dos demagogos que promovem a desunião dos patriotas e buscam descarregar sobre outrem a culpa das nossas naturais deficiências"*<sup>31</sup>.

Através de mecanismos que implantaram a hegemonia ab-

---

<sup>31</sup> As palavras são do Presidente Castelo Branco, "Castelo: Eleições Livres deram confiança a investidores". Jornal do Brasil, 4.12.69, p. 22.

soluta do Poder Executivo, procurava-se pôr em prática novas concepções para a economia brasileira no sentido de que o país se colocasse nos mesmos termos que as nações mais industrializadas e dominantes. Não apenas há uma doutrina de "reversão das expectativas" relativa à vida econômica. Busca-se uma reversão nas relações políticas nos padrões culturais do país:

"( ...) a doutrina da reversão de expectativas (...) envolve os diferentes níveis da existência nacional. Trata-se de uma verbalização procurando dar sentido à alteração drástica de desenvolvimento político, cultural e econômico no Brasil. Se considerarmos que essa doutrina é formulada simultânea e congruente com a luta contra as conquistas da democracia populista, a forma pela qual estava ocorrendo o florescimento cultural, a ebulição de teorias e correntes políticas (...) a formulação de novas técnicas de alfabetização, a emancipação política de setores crescentes na população nacional (...) constatamos que a reversão de expectativas é um eufemismo. Em realidade, é a contrapartida, no plano da política interna (como um todo) da doutrina da interdependência" (Ianni, 1988, p. 157).



### 3 - A Educação e o Desenvolvimento

No documento "Introdução à Reforma do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul", são feitas previsões da população mundial de jovens entre quinze e vinte e quatro anos para o ano 2.000 e a porcentagem deste total de população localizada em países subdesenvolvidos ou "em vias de desenvolvimento". Com base nos dados apresentados são feitas as seguintes colocações:

*"A grande interrogação:*

- O Brasil estará ainda entre eles?*
- NÃO, podem todos afirmar com o nosso presidente.*

*- Não formaremos mais nessa época entre os países subdesenvolvidos.*

*(...) Estaremos no ano 2.000 dentre as sociedades desenvolvidas. Esse é pois o objetivo estratégico do Governo: atingiremos o ano 2.000 como uma sociedade desenvolvida. Mas, com uma condicionante da mais alta importância: sem perda de nossa identidade sócio-cultural.*

*Para isso é necessário CRIAR BASES para UMA DÉCADA DE DESENVOLVIMENTO que realmente nos possibilite alcançar o almejado objetivo.*

- CRIAR BASES, no setor de educação signifi-*

*ca um conjunto de ações, atualizações, inovações e reformas, em sentido amplo e profundo, em todos os componentes e variáveis do Sistema Educacional.*

- Seremos uma GRANDE NAÇÃO com um POVO LIVRE e FELIZ" (p. 24).

Já se pode perceber que a questão educacional é vista como parte do processo de modernização.

Para compreender a importância estratégica deste setor — educacional — cabe reforçar o papel do Estado em nossa formação social.

Para além de uma visão mecanicista do Estado como instrumento de classe capitalista, procuramos mostrar que, no seu interior, estabelecem-se ou expressam-se conflitos entre trabalho e capital e entre frações de classe. A formulação de políticas públicas, face ao dinamismo que a luta de classes impõe ao Estado e à sociedade e ainda, face à necessidade de **legitimação** do Estado, tem de levar em conta as demandas sociais, direcionando-as, no entanto, aos interesses hegemônicos.

Na educação escolar se expressam conflitos entre os interesses de classe e a política estatal de educação, no caso do período que estamos estudando, assume uma dupla perspectiva: garantir o direito do "cidadão" à educação e propiciar a melhoria da qualificação da mão-de-obra para o mer-



cado.

Qual, então, a concepção de educação presente nos planos e reformas do sistema educacional a partir da década de setenta?<sup>32</sup>

Covre (1984) explica que a educação passa a ser concebida em duas facetas adjuntas: primeiro como um direito social do cidadão que diz respeito ao **consumo** de um bem cultural, capaz de propiciar ao indivíduo melhores oportunidades de emprego e maior participação no consumo; segundo, como propiciadora de um **fator de capital**, ou seja, relaciona-se com o desenvolvimento tecnológico e produtividade, enquanto melhoria da qualificação da mão-de-obra. No entanto, concretamente, as necessidades do cidadão e aquelas de produção são direcionadas em proveito das necessidades do projeto de desenvolvimento:

*" Assim, a conciliação humanismo e tecnologia vai recaíndo, na realidade sobre tecnologia-produção. É mais um aspecto da relação pro-*

---

<sup>32</sup> Se os princípios e métodos adotados nas reformas administrativas se baseiam na Teoria Clássica da Administração e no modelo de burocracia weberiano, já se viu anteriormente o significado dos mesmos para o projeto capitalista e suas consequências em termos de alienação dos indivíduos e reprodução das relações de poder. Se eles são adotados como **meios** procurarei, aqui, estabelecer os **fins** da educação. Ou seja, a concepção de educação subjacente às reformas permite que se compreenda porque determinados meios são propostos ou postos em execução, assim como os limites destes fins, face ao contexto social, podem determinar uma dissociação entre ambos.

*... dutivismo-distributivismo (...) da perspectiva de uma política social em que o cidadão é "atendido" em uma de suas reivindicações, mas em um processo que lhe é impingido, o atendimento devendo servir à produtividade" (Covre, 1984, p. 33).*

No período, a concepção hegemônica de educação, pautada na Teoria do Capital Humano, traz subjacente alguns aspectos que merecem ser aqui destacados: o caráter economicista da educação, o discurso da equalização social pela expansão das oportunidades educacionais, a educação como variável independente a potenciar o desenvolvimento nacional.

A educação é concebida como um investimento, que levaria ao aumento da produtividade, gerando maior acumulação:

*"Nenhuma nação em desenvolvimento poderá chegar ao 'clube fechado' das nações desenvolvidas se não capacitar adequadamente a mão-de-obra visando à produtividade e ao pleno emprego" <sup>33</sup>*

*"A educação acompanhou lentamente o ritmo desenvolvimentista da sociedade pelo sentido estático que sempre foi tratada ...*

*As profundas transformações ocorridas nos outros setores da vida produtiva, econômica e social repercutiram na educação. À medida que*

---

<sup>33</sup> "Introdução à Reforma do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul" - SEC, 1971, p. 25



a educação foi sendo considerada como fator importante para o desenvolvimento, passou a representar cada vez mais um *investimento*, deixando de ser considerada unicamente em seu aspecto de *consumo*.

(...) o Brasil reconhece atualmente a *produtividade do homem como parte integrante do desenvolvimento* econômico e social o que tem como conseqüências a promoção de riqueza e bem estar social.

Na análise de economistas e educadores, da rápida expansão econômica de países como Israel, Japão e Alemanha Ocidental (...) foi que revelou não serem os fatores tradicionais — recursos naturais e capital — suficientes para explicar o avanço tecnológico e a elevação cultural da maioria da população destes países. Passou, então, o *homem qualificado* a integrar a trilogia clássica *recursos naturais, capital e trabalho* como recurso de produção.

(...) Resultante do conceito de produtividade e da maneira pela qual a educação atua sobre ela chegamos à conclusão de que "quanto mais aperfeiçoadas forem as máquinas e mais hábeis os homens na realização de seu trabalho, mais elevado será o quociente de divisão entre a produção e cada um dos fatores, vale dizer, maior será a produtividade"<sup>34</sup>

"O governo revolucionário estabeleceu, a par-

---

34"Introdução à Reforma do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul - SEC, 1971, p. 25.

*tir de 70, como uma de suas grandes metas a Revolução na Educação, pois considera a educação como um dos fatores essenciais à mudança. (...) isso exige que se dê à educação, um enfoque econômico, caracterizando-a como investimento.*

*É uma perspectiva que considera o homem como capital em que se pode investir, pois o crescimento desse capital se processará não somente em termos pessoais, como em termos da comunidade em que esse homem atua" <sup>35</sup>.*

Frigotto (1984) explica que a Teoria do Capital Humano, do ponto de vista macroeconômico — como está explicitado nas "falas" acima — é um desdobramento da Teoria Neoclássica de desenvolvimento econômico, onde um país, para sair de um estágio tradicional, necessitaria, de início uma acumulação de capital conseguida via aumento de desigualdades sociais. A longo prazo, haveria a redistribuição da riqueza.

Nesta concepção, busca-se estabelecer vínculos entre os avanços educacionais e o desenvolvimento econômico de um país, ou seja, a educação seria um investimento como qualquer outro bem de produção, já que potencializaria um acréscimo aos conhecimentos e habilidades dos indivíduos resultando, no final, maiores índices de acumulação de capital.

---

35

"Revolução na Educação". Correio do Povo, 17.10.1971



Nesta perspectiva "a observação de que o somatório imputado à produtividade do estoque de capital físico e estoque de trabalho da economia, ao longo de determinado tempo, explicava apenas uma parcela do crescimento desta economia, levou à hipótese de que o resíduo não explicado pelo acréscimo do estoque de capital e de trabalho, poderia ser atribuído ao investimento nos indivíduos, denominado, analogicamente, capital humano. Este resíduo engloba o investimento em educação formal, treinamento, saúde, etc..."(Frigotto, 1984, p. 39).

Através do conceito de capital humano pretende-se explicar os fatores do desenvolvimento econômico e também as diferenças salariais, no sentido de que maior ou menor renda individual correspondem à maior ou menor escolarização. Assim:

"O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores da capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. De acordo com a especificidade e complexidade da ocupação a natureza e o volume destas habilidades deverão variar. A educação passa, então, a constituir-se um dos fatores fundamentais para explicar, economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e (...) as diferenças de produtividade e de renda" (Frigotto, 1984, p. 40).

Vejamos como eram expressados os objetivos de educação enquanto fator de melhoria da renda individual:

"A educação como fator decisivo da produção, adquiriu em nossos dias o caráter de investimento - tanto individual como social. Nenhum pai desconhece a importância da educação para o futuro de seus filhos - as despesas de hoje serão certamente compensadas pelo crescimento da renda proporcionada pela educação. Sendo educado, o indivíduo obterá, pelo seu trabalho qualificado um pagamento adicional muitas vezes superior às suas despesas com educação" <sup>36</sup>.

"O jovem precisa de educação formal como objeto de valorização pessoal; à nação cabe velar para que a sua valorização se faça em proveito das necessidades da comunidade, ou seja, como fator de produção e não como 'excedente profissional' marginalizado no processo produtivo" <sup>37</sup>.

"Toda educação conduz, em certo prazo, a mudança no campo sócio-econômico. Desejamo-las, no Brasil, de sorte que o desenvolvimento não seja 'aumento da riqueza dos ricos', mas um processo que o incremento da renda física corra em sentido paralelo com o processo de mudança social e que assegure a melhor distribuição de riqueza e, conseqüente, participação de todos os segmentos da população nos

---

<sup>36</sup> "Escola como fator de integração e promoção humana" - Correio do Povo, 21.10.71

<sup>37</sup> Introdução à Reforma. SEC, 1971, p. 25.



*frutos do desenvolvimento"* <sup>38</sup>.

Aos objetivos proclamados de potencializar o desenvolvimento nacional também pela educação, existe uma dimensão, então, que podemos chamar de microeconômica, onde "o suposto básico é de que o indivíduo, do ponto de vista da produção, é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento. Supõe-se, de outra parte, que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, chamando-se, então, de investimento humano o fluxo de despesas que ele deve efetuar, ou que o Estado efetua por ele, em educação... para aumentar sua produtividade. A um acréscimo marginal de escolaridade corresponderia um acréscimo marginal de produtividade, donde a uma dada produtividade marginal, corresponde uma renda marginal. Na base deste raciocínio (silogístico) infere-se literalmente que a educação é um eficiente instrumento de distribuição de renda e de equalização social" (Frigotto, 1984, p. 44).

Se trata, neste caso, de justificar as diferenças salariais ao mesmo tempo que se confere ao fator 'maior ou menor escolaridade' a determinação da mobilidade social.

É claro que, dentro desta lógica, a educação tem que

---

<sup>38</sup> Introdução à Reforma. SEC, 1971, p. 25.

"aparecer" como uma possibilidade real para todos. Os possíveis fracassos são debitados na conta da falta de aptidões naturais e mesmo quando se reconhece as barreiras que os fatores sócio-econômicos impõem a uma efetiva democratização de oportunidades educacionais, não se cogita em modificações estruturais, mas sim, na tentativa de criação de certos mecanismos que indiretamente minimizariam as perdas daqueles que estão impossibilitados de atingir os graus mais elevados do sistema educacional. Estes dois aspectos são assim expressados:

*"O ideal será que cada um chegue ao grau mais elevado compatível com suas aptidões, quanto mais educado o povo, mais próspera a nação, quanto mais educado o indivíduo, tanto mais capaz de viver em plenitude.*

*É certo que razões de ordem intelectual impedirão que muitos alcancem o topo, ainda que franqueada a todos a escada (...) Enquanto não se puder abrir largamente as portas da educação a cada um, o interesse nacional recomenda que se favoreça a ascensão cultural dos mais talentosos, os mais capazes de mobilizar a ciência e a técnica em favor do progresso social" (Plano Setorial de Educação e Cultura, 1972/1974, p. 17).*

*"Ainda que se considere a aprendizagem como resultado de vários fatores interligados, pesquisas realizadas têm demonstrado que é grande a influência do status sócio-econômico do aluno sobre o seu aproveitamento.*

*(...) A necessidade de prover o seu próprio sustento e/ou de sua família tem sido o de-*



*terminante do ingresso na força de trabalho de grande parte dos alunos, impedindo-os de prosseguir seus estudos ou até mesmo de iniciá-los no nível do ensino médio.*

*A influência da situação sócio-econômica precária sobre a aprendizagem ainda prossegue no nível superior, quando o aluno menos favorecido é obrigado a trabalhar para manter seus estudos (...)*

*As reformas no ensino atual tem como objetivos transformá-lo de forma que o aluno ao interromper seus estudos premido por sua condição sócio-econômica que funciona como barreira ao prosseguimento e/ou como fator de decréscimo do rendimento, esteja em melhores condições para enfrentar o mercado de trabalho" (Introdução à Reforma do Sistema Educacional do RS, p. 27).*

Na primeira citação está implícita a idéia de que as oportunidades educacionais são democráticas: "*ainda que franqueada a **todos** a escada*", sendo destinada àqueles 'mais talentosos' - ou seja, aqueles cujas "razões de ordem intelectual não impeçam de alcançar o topo" - as tarefas de concepção - mobilização da ciência e da técnica - o que é tido como "justo" e "legítimo" na medida em que por suas "naturais aptidões" receberão um diploma que atesta seu saber e posição privilegiada em relação aos demais.

No segundo caso, já me referi anteriormente, aceita-se os empecilhos da situação sócio-econômica — embora eles apareçam sempre de forma individual e não como situação de uma

classe — e se propõe um "paliativo" para essa situação.

Se o Estado expande o número de vagas à educação escolar, está cumprindo a sua tarefa de atendimento das necessidades econômicas e sociais, ficando para o plano individual — a falta de talento ou "capacidade individual" — o fracasso em chegar aos "graus mais elevados do ensino".

Mas nas formulações para a educação, não se ressalta somente os aspectos citados acima, mas também a ênfase num conhecimento, a ser adquirido na educação — formal ou permanente — orientado para a moderna "civilização tecnológica":

*"Para formar o cidadão capaz de participar eficazmente das atividades produtivas da nação, o saber que a escola democrática transmitirá terá de ser um saber ~~das~~ coisas e não um saber **sobre** as coisas, com que se contenta a escola tradicional. Por outras palavras, terá de transmitir conhecimentos científicos e desenvolver aptidões técnicas, formando profissionais para múltiplas tarefas da civilização tecnológica de nossos dias, bem como os cientistas capazes de criar novos conhecimentos, que assegurem o prosperar contínuo da comunidade" (Plano Setorial de Educação e Cultura, 1972/1974, p. 16).*

*"Investir em educação, portanto, é aplicar recursos naquele homem que, ao se educar, cresce pessoalmente e desenvolve habilidades para o trabalho, adquiridas através de um trei-*



namento específico de caráter pedagógico.

(...) os educadores terão de se voltar não só para o conhecimento em si — como necessário à melhor compreensão da vida — mas transformar este conhecimento em instrumental para o próprio trabalho, que precisa ser cada vez mais científico e tecnologicamente qualificado" (Revolução na Educação. Correio do Povo, 17.10.71).

Ocorre uma valorização do pretenso conhecimento adquirido através da escola, em detrimento daquele obtido no processo produtivo, ficando aquelas atividades ditas de concepção ao encargo daqueles que mais escolaridade possuem:

"Ao nível da ideologia, opera-se todo um movimento na fábrica e fora dela, ou seja, no interior do processo produtivo e nas relações sociais por ele geradas, no sentido de demonstrar que o saber obtido através da prática é inferior ao saber obtido através da escola. Esse movimento é inerente ao próprio modelo capitalista, que se caracteriza por uma separação permanente entre teoria e prática, concepção e execução, pensamento e ação. Não obstante a realidade capitalista ser dialética, não existindo essa separação ao nível da práxis, ela precisa ser produzida e justificada, como condição necessária de dominação do capital sobre o trabalho" (Kuenzer, 1985, p. 53).

Para Covre (1984) existe uma relação entre o caráter eco-

nomicista da educação e o seu caráter apolítico. De acordo com o primeiro, são proclamados objetivos como os de formar profissionais integrados ao processo de desenvolvimento, preparar e melhorar a mão-de-obra atendendo ao progresso tecnológico. Ao atender ao progresso tecnológico, propiciar-se-á maior desenvolvimento e, conseqüentemente, será rompido o círculo de pobreza dos países atrasados.

Nesta visão, **todas** as camadas sociais seriam beneficiadas, o que permite depreender que o investimento em educação seria responsável por uma mudança social **favorável** a **todas as categorias sociais**.

Assim, a educação se torna uma técnica social "isenta", ou seja, orienta-se para o desenvolvimento, que irá beneficiar a todas as camadas da população. Ganham legitimidade as formulações técnicas e a tecnologia educacional, já que as mesmas, dado seu caráter "científico" e "neutro" seriam a forma mais adequada para atingir os objetivos de mobilização máxima dos fatores de produção para o progresso econômico "coletivo"<sup>39</sup>.

---

39

Covre chama a atenção para o fato de que a tecnologia educacional e a educação de caráter tecnicista serem expressões de concepção de mundo dominante, o que é bem diferente de imaginar-se que a tecnologia em si é um **bem para todos** e que o **mal** seriam os objetivos a que ela serve. Pensar uma democratização do ensino não implica, então, em estender o mesmo tipo de ensino destinado hoje a uma minoria, as massas. A transformação implica expansão quantitativa, mas aliada a inovações de conteúdo e de metodologia.



Cabe ressaltar, ainda, dentro da concepção de educação dominante do bloco que ascende ao poder em 64, o aspecto da inserção da educação na política de "segurança nacional", ou seja, a adoção de estratégias, mais ou menos explícitas, de neutralização de práticas tidas como "desestabilizadoras da ordem social", aliadas a projetos e processos de "integração" da ação educativa e daqueles envolvidos nesta ação à ideologia modernizante, qual seja, a manutenção de uma formação social capitalista e, embora não fosse dito, dependente e excludente.

Sem dúvida, existe no período uma predominância do aparato repressivo de Estado, no contexto da sociedade brasileira <sup>40</sup>, que permitia que a tão cara *ordem social* se mantivesse, com mecanismos tais como repressão aos movimentos estudantis, proibição da ação da UNE, expulsão de professores e alunos tidos como "infiltrados", que defendiam idéias políticas incompatíveis com o regime vigente, uma verdadeira militarização das instituições, onde o "serviço de informações" estendia seus tentáculos às várias esferas de atividade, públicas ou não.

No entanto, a consolidação da dominação buscou exercer-se para além dos mecanismos repressivos, tentando, complementarmente, manter as relações de dominação na sociedade

---

<sup>40</sup> Consta dos deveres do corpo docente das escolas estaduais, segundo o artigo 182 do Regimento Outorgado às escolas estaduais, vigente no período de 1978-1982: "*É vedado ao aluno: Utilizar-se de livros, impressos, gravuras e escritos imorais ou subversivos, bem como de armas ou objetos considerados perigosos*" (p. 48).

via adoção de mecanismos de sustentação que podemos chamar de ideológicos, que ocultassem a exploração e a divisão de sociedades em classes sociais antagônicas. Ou seja, mecanismos de legitimação, no sentido de obter um consenso social, apresentando o Estado como defensor dos interesses gerais de toda a sociedade<sup>41</sup>.

Sobre este tema assim se manifestam os ideólogos do novo regime:

*"Os objetivos da educação estão concentrados na preocupação humanística de preparar homens capazes de classificar valores de sua sociedade e tomar decisões fundamentais que tornem consistentes estes valores. Investindo na educação os valores humanos e subjetivos serão fatores decisivos para a expansão econômica da nação" (Educação para o desenvolvimento, SEC, Correio do Povo, 17.10.71).*

*"O princípio mais importante e inovador que norteia a filosofia do governo da revolução é a integração de todo brasileiro no processo de desenvolvimento através da marcha consciente pela estrada da educação, que é direito inerente ao ser humano e que o desperta para o dever, erradicando a inércia, a omissão do*

---

<sup>41</sup> Na realidade, então, busca-se a hegemonia. Segundo Cury (1985, p. 48) *"A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares, com os das demais classes sociais de modo a que eles venham se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção"*.



comportamento de um povo (...) a reforma do ensino teria de se fundamentar uma gama de fatores de natureza social, política e econômica que visariam a unidade e a harmonia, através da articulação e integração do processo educativo no desenvolvimento nacional.

O ser humano, em sua essência, necessita expandir todas as suas potencialidades, conhecer e aceitar suas limitações, a fim de se sentir ajustado ao meio em que vive: família, escola, trabalho, sociedade (...)

Visando sempre a formação integral, há que levar em conta dois aspectos: o individual, voltado para as peculiaridades evolutivas e o social, que pela integração do adolescente na comunidade em que vive responda às perspectivas sócio-econômicas" (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. A Reforma do Ensino no RS - sua aplicação e obstáculos a superar. Porto Alegre, 1973).

Assim, se pretendia formar um estudante e estruturar uma escola integrados aos projeto de modernização do país. Além de um indivíduo interiormente adaptado, deveria ele inserir-se harmoniosamente na sociedade, participando do trabalho e das 'aspirações nacionais', como se estas últimas fossem congruentes com aquelas pessoais ou sociais.

Essa dimensão "integrativa", se alia às demais dimensões ideológicas anteriormente mencionadas, quais sejam, as idéias de que mais escolaridade implicaria maior distribuição de renda e equalização social e de que o investimento

em educação tornaria possível um aumento de produtividade e de acumulação capazes de tirar o país do atraso econômico e estender os benefícios do desenvolvimento a todas as camadas sociais.



#### 4 - A Reforma Administrativa do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul

Em termos de organização do trabalho, procuraremos neste item **relatar**, com base numa pesquisa realizada através de consulta a documentos, planos e jornais, aspectos da reforma administrativa do sistema educacional do Rio Grande do Sul. Estes aspectos referem-se: aos princípios de administração da reforma administrativa; à administração do sistema educacional através de sistemas e a estrutura organizacional proposta: o papel da União, dos estados, dos municípios na administração; a proposta de integração da escola à comunidade através dos Círculos de Pais e Mestres; as atribuições conferidas aos especialistas de ensino. No último item deste capítulo procederei a uma análise crítica destes aspectos na perspectiva de mudança ou consolidação das estruturas de dominação social.

O documento "Introdução à Reforma do Sistema Educacional no Rio Grande do Sul"<sup>42</sup>, faz referência a que, no perío-

---

<sup>42</sup> Para fins de simplificação chamarei, daqui por diante, este documento apenas de "Introdução à Reforma".

do anterior às reformas, a estrutura central administrativa do MEC e da SEC<sup>43</sup> eram incapazes de exercer a coordenação e o comando das ações, visto que apresentavam concentração de autoridade e a presença de órgãos centrais burocratizados, exercendo funções executivas.

Neste caso, os órgãos locais eram mal equipados, sem nenhum poder decisório já que os assuntos eram encaminhados à sede central em busca de decisão. O resultado era um público mal atendido e desperdício de recursos.

A Reforma Administrativa embasava-se no seguintes princípios fundamentais: planejamento; centralização da política, do controle e da avaliação; descentralização da execução; simplificação e técnica administrativa - administração por objetivos.

Segundo o coordenador do Grupo de Implantação da Reforma Administrativa - GIRA,

*"o princípio básico que norteou a reforma é*

---

<sup>43</sup> A reforma do MEC foi estabelecida pelo Decreto nº 66.967 de 27.07.1970 e da SEC pelo Decreto 21.120 de 17.05.71. Usarei a abreviatura SEC para referir-me à Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Sul.



o de controle centralizado e execução altamente descentralizada. Isto quer dizer que há uma Direção Geral exercida pelo Secretário de Educação que: toma decisões; estabelece as normas de procedimento; acompanha a execução; verifica os resultados.

A execução de tudo o que foi determinado cabe, em uma linha hierárquica (...) aos Departamentos que constituem a estrutura atual da SEC.

Essa execução é descentralizada porque, a partir dos departamentos, todo o sistema vai ser acionado, chegando às Coordenadorias Regionais de Educação, destas para as Delegacias de Educação, que por sua vez atingem as escolas onde de fato se realiza tudo o que foi planejado em termos de educação. Os órgãos de supervisão que encaminham as decisões, acompanham e controlam a execução, verificam os resultados, fazendo-os chegar à autoridade maior" (Estrutura da SEC é dinâmica e flexível", Correio do Povo, 24.10.71).

No documento "Introdução à Reforma" a educação é considerada em quatro aspectos distintos.

O primeiro deles é a educação como atividade-fim — o aprendizado e o ensino em si. Para este aspecto são necessários A) **planejamento**, que deve ser orientado pelas ações normativas dos Conselhos de Educação. Essas orientações dizem respeito à formulação de programas e currículos, métodos, condições de promoção e avaliação do rendimento, decisão de casos omissos, em suma, o estabelecimento de normas

que deverão reger o ensino, a supervisão, a orientação e a pesquisa educacionais; B) **execução**, que cabe ao corpo docente. Este deve despertar ou estimular o conhecimento mais do que a sua simples transmissão.

O segundo aspecto é classificado como educação atividade-meio, em que se encontra a atuação do chamado técnico em educação - técnico em planejamento, orçamento educacional, administrador escolar, supervisor, orientador, ou outros técnicos especializados tais como o psicólogo, antropólogo, estatístico ou técnico em desenvolvimento comunitário.

Correspondem a este aspecto as atividades de administração do sistema educacional, pesquisa, planejamento, execução, acompanhamento, avaliação. A Supervisão do Complexo Técnico caberia esta atividade.

O terceiro bloco de atividades são aquelas comuns aos diversos sistemas administrativos, meios de apoio, alimentação e manutenção da máquina: pessoal, serviços gerais, finanças, contabilidade, informática, organização e métodos. São atividades tidas como específicas do técnico em administração da Supervisão Administrativa.

O quarto conjunto seria chamado de político-administrativo, englobando as atividades de nível mais político que possibilitam situar a educação dentro de seu contexto econômico-social. Este aspecto influi sobre todos os demais, sendo



atividade específica do gabinete do secretário. Entendem que a educação é um problema **extremamente político**, já que agindo sobre os problemas sociais modifica comportamentos e influi sobre a mobilidade social. Em face deste caráter político da educação, entendem que a sua implementação deve ser feita por meios eminentemente **técnicos**.

Reforça-se a política de descentralização de execução; as estruturas do MEC e da SEC se processam pela implementação da política de descentralização dos processos de execução, transferindo atribuições dos órgãos centrais para órgãos setoriais ou regionais. Existe a concepção de que a execução regionalizada dará aos órgãos centrais maiores oportunidades de cumprimento dos princípios fundamentais do planejamento, coordenação e controle.

Em termos das atribuições das esferas administrativas com base no princípio fundamental que norteava a reforma — controle centralizado e execução descentralizada — delimitam-se as ações do Ministério da Educação e Cultura e dos componentes do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul.

Ao MEC caberia acionar cada estado, através da secretaria de Educação a partir:

- a) a fixação da Política Nacional de Educação, fixada com base na Política Nacional de Desenvolvimento;

- b) estabelecer objetivos gerais consoantes com aquela política, buscando integrar o setor educacional para um desenvolvimento harmônico, estabelecendo as áreas de atuação prioritárias;
- c) apoio ao sistema educacional, através de assistência técnica e cooperação financeira. A assistência técnica dada num sentido de que os técnicos e os programas educacionais fornecessem soluções adequadas e realistas à problemática educacional.

A **Secretaria de Educação e Cultura** se estruturaria para implantar, coordenar, controlar e acompanhar os programas e projetos de ensino<sup>44</sup>.

As **Coordenadorias Regionais** de Educação foram um novo componente introduzido pela reforma para integrar o Sistema Educacional do Rio Grande do Sul. Cada Coordenadoria teria a incumbência de coordenar e controlar um grupamento de Delegacias existentes em sua área de jurisdição.

As atribuições das Coordenadorias eram as de acompanhar, coordenar e fiscalizar conjunto de Delegacias, devendo, ainda, auscultar as comunidades, tendo em vista conhecer suas aspirações e validar a ação dos demais componentes do Sistema Educacional.

---

<sup>44</sup> Veremos um pouco mais adiante a estrutura da SEC, baseada na administração através de sistemas, que lhe possibilitaria exercer a atividade de **controle** sobre todos os níveis e todos os órgãos do ensino.



Às **Delegacias de Educação** seria atribuída maior **delegação de competência** para a atividade executiva. A atribuição de maior autoridade e competências às Delegacias inclui a responsabilidade pelos serviços de movimentação e controle dos recursos materiais e humanos. Elas se encarregariam de controlar a execução da Política Educacional da SEC pelas prefeituras e supervisionamento direto da rede escolar do ensino médio e fundamental, nos municípios integrantes.

Quanto aos **Municípios**, não teriam a possibilidade de constituírem Sistemas Educacionais, mas a Reforma teria em vista promover a organização de Secretarias Municipais de Educação, através de Assistência Técnica e cooperação financeira. Assim, os municípios poderiam atender as escolas de nível primário e médio que já vinham mantendo além de criar e desenvolver Escolas de Área<sup>45</sup> visando administração e controle da rede escolar.

Seria importante, ainda, a atuação dos municípios para incrementar a participação das empresas junto às escolas, tanto para investirem recursos no sistema educacional da região como colaborarem com suas instalações para treinamento ou estágio de alunos.

45

Escolas de área: seriam as responsáveis pela segunda etapa do ensino fundamental (5ª a 8ª série). Receberiam os alunos das escolas tributárias (1ª a 4ª série), complementando seus estudos e preparando-os profissionalmente.

Como último componente da estrutura do sistema educacional estariam as **Escolas**. Percebe-se que estas convivem com graves problemas: carência de recursos humanos, materiais e financeiros, falta de orientadores educacionais, administração sem programação, falta de controle técnico-pedagógico e avaliação, currículos estabelecidos com embasamento na realidade e sem a participação da comunidade e baixa remuneração dos professores, impedindo sua profissionalização.

Procurar-se-ia, então, imprimir à escola um sentido **empresarial**, tornando-a capaz de executar uma ação administrativa descentralizada: imprimindo maior autonomia à direção, promover a profissionalização e dotando a escola de recursos capazes de regê-la.

Esta escola deveria abrir-se à comunidade, oferecendo e recebendo recursos, desenvolvendo uma responsabilidade de execução das atividades aos Círculos de Pais e Mestres, técnicos, professores e funcionários, diversificando o seu currículo de modo a proporcionar a iniciação profissional e o aproveitamento dos recursos comunitários.

De acordo com a avaliação de que a estrutura central administrativa da SEC não estava preparada para exercer as funções de controle e coordenação das ações do sistema educacional procede-se a uma reforma administrativa da Secretaria visando:

- ajustamento da estrutura organizacional às reformas



do ensino, dadas as exigências decorrentes de sua complexidade;

- adaptação da organização e métodos de trabalho aos princípios fundamentais do planejamento, da coordenação, da descentralização, da desburocratização e do controle;
- adoção dos princípios da administração por objetivos, facultando a implementação de instrumentos mais eficazes e operantes para a ação.

A modificação da estrutura da SEC é assim explicada:

*"A Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul tem como meta prioritária iniciar realmente a implantação de um sistema educacional estadual, capaz de servir de suporte à reforma do ensino.*

*Sistema é a forma de organização funcional capaz de promover, efetivar e controlar, dinamicamente as ações de um conjunto de elementos interrelacionados, na busca de objetivos comuns. Como os objetivos tiveram novo enfoque, outras exigências são feitas aos organismos que compõem o sistema. Isso nos leva à base de todo sistema; sua estrutura. Para acionar o sistema é imprescindível criar mecanismos estruturais — orgânicos e funcionais — favorecendo uma ação eficaz dos diversos órgãos que compõem a SEC, assim como o entrosamento com os demais setores governamentais*

e com aqueles que se sentem comprometidos com a problemática educacional" ("Novos Caminhos para o Ensino no Rio Grande do Sul". Correio do Povo, 17.10.71).

"A modificação da estrutura dos órgãos administrativos e normativos da educação estadual surgiu como uma decorrência da Reforma administrativa da União e visa compatibilizar o processo educativo com as metas prioritárias do Plano de Desenvolvimento Brasileiro, traçado pelo governo revolucionário.

A estrutura mostra a distribuição racional do trabalho entre os diversos organismos. Cada um deles estabelecendo suas atribuições, define seus níveis, determina suas linhas de autoridade e subordinação, de tal modo que o conjunto assim formado tenha um funcionamento eficiente e harmonioso, com economia de tempo e energia, aliado ao máximo de produção" (Bases e Condições necessárias para Implantar a Nova Lei, Correio do Povo, 24.10.71).

Para que houvesse uma atuação da SEC com base no princípio fundamental de controle centralizado e execução descentralizada, era necessário montar uma estrutura em que todos os níveis e todos os aspectos da administração do sistema educacional estivessem integrados e subordinados a uma orientação central.

Assim, procurou-se a instalação de um processo administrativo sistêmico, constituindo-se, em cada componente do



sistema educacional e nos órgãos integrantes da estrutura da SEC, sistemas técnicos e administrativos subordinados à Supervisão Técnica e à Supervisão de Apoio Administrativo da SEC e, estas últimas, subordinadas ao Secretário de Educação e, é claro, às orientações normativas do Conselho Estadual de Educação.

A Supervisão Técnica representaria o comando do "complexo técnico"<sup>46</sup>. As diversas unidades componentes da mesma seriam as "cabeças setoriais"<sup>47</sup> dos sistemas técnicos estaduais. Assim, por exemplo, a Unidade de Planejamento é a "cabeça setorial" do sistema de planejamento.

Os sistemas técnicos fariam parte dos canais de comando

---

<sup>46</sup> As unidades componentes da Supervisão Técnica eram: Unidade de Planejamento, Unidade de Orçamento, Unidade de Informática, Unidade de Organização e Métodos, Unidade de Pesquisa e Orientação Educacional. Cada Departamento da SEC, Delegacia de Educação, Secretaria Municipal de Educação, Colégio ou Escola teria uma Assessoria Técnica, que seria o agente dos sistemas técnicos nos diversos níveis.

<sup>47</sup> No Correio do Povo de 31.10.71, na sessão "Tirando Dúvidas", sobre a reforma do sistema educacional, procura-se explicar o que quer dizer "cabeça de sistema": "Em decorrência deste princípio - controle centralizado e execução descentralizada - a organização de um sistema deve abranger toda uma estrutura administrativa estadual, cuja chefia é exercida pelo Secretário de Estado, considerado desse modo 'cabeça do sistema'. A linha operacional obedece às seguintes diretrizes: desenvolvimento dos trabalhos no sentido do papel para o específico; participação sempre crescente e maior possível dos funcionários no processo de reforma. Desse modo, o processo de Reforma Administrativa tem início, simultaneamente, em duas direções: nas cabeças dos sistemas administrativo e técnico (meios e fins) e nos departamentos básicos da nova estrutura da SEC".

do Secretário de Educação e estariam voltadas às atividades-fins da educação. Dada a ação mais direta do Conselho de Educação Estadual em estabelecer normas para a atividade didático-pedagógica, a Supervisão do Complexo Técnico realizaria atividades de pesquisa, planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das atividades didático-pedagógicas. Corresponde-lhe, assim, o segundo aspecto em que é enfocada a educação, relatado anteriormente.

A Supervisão Administrativa representaria o comando do complexo administrativo, sendo suas unidades<sup>48</sup> as "cabeças setoriais" dos sistemas administrativos estaduais. Nos Departamentos da SEC e nos demais componentes do sistema educacional do Estado, se constituiria uma Divisão de Atividades Auxiliares, agentes dos sistemas administrativos nos diversos níveis.

As duas supervisões, situadas acima do nível departamental, seriam os **órgãos de coordenação superior**.

Os seis departamentos componentes da estrutura da SEC<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> A Supervisão de Apoio Administrativo compunha-se das seguintes Unidades: de Pessoal, de Serviços Gerais, de Finanças, de Material, de Apoio.

<sup>49</sup> Então, qualquer departamento, delegacia ou outro órgão possuía uma Divisão de Atividades Auxiliares. Nas escolas, segundo o Regimento Outorgado de 1978 existia: Serviço de Secretaria, Serviço de Pessoal, Serviço de Material, Serviços Gerais.



seriam os órgãos de **direção superior**, incumbidos de acionar a estrutura do sistema educacional, para atingir objetivos, ou, ainda dirigir a administração por objetivos. Esses objetivos seriam expressos através de projetos departamentais ou interdepartamentais.

Seria por demais exaustivo enumerar os objetivos ou atividade de todos os órgãos. A título de verificar como se procurava seguir o princípio do controle do sistema educacional, considerações sobre a Supervisão Técnica, a Unidade de Planejamento e o Departamento de Ensino Fundamental, respectivamente; são citados abaixo:

*"Na administração por sistemas, e objetivos, os dados e as informações são analisados à luz das condições e fatores que os produziram. Levantam-se alternativas viáveis para mudar ou alterar a situação(...)*

*Considerada a situação como um todo, num sistema interligado e interrelacionado, propõem-se mudanças e alternativas.*

*A idéia de um sistema é, pois, o de um conjunto de peças com funções diferentes, atuando e interagindo na busca de resultados positivos (...)*

*O importante é que a coordenação das atividades técnicas se situe dentro do sistema. Assim sendo, foi preciso organizar um setor de coordenação, no conjunto do sistema, e esse setor é a Supervisão Técnica" (SEC tem na Supervisão Técnica principal Órgão de Coordenação - Correio do Povo, 25.06.72).*

"O objetivo geral da Unidade de Planejamento é responder pelo Planejamento e programação, controle e avaliação das atividades educacionais do Estado, através dos núcleos de planejamento das assessorias técnicas respectivamente dos departamentos, delegacias de educação e Unidades Integradas de Ensino, coordenada pela Unidade de Planejamento da Supervisão Técnica da SEC" (Unidade de Planejamento coordena e propaga sistema educacional da SEC - Correio do Povo, 02.07.72).

"É no ensino de 1º grau que se oferecerá ao aluno uma educação básica, a mais completa possível, capaz, inclusive, de preparar o jovem para, aos quatorze anos, exercer atividades profissionais compatíveis com a sua idade, se houver necessidade de ingressar no mercado de trabalho. O Departamento de Educação Fundamental, coerente com a lei 5692/71 objetiva atualizar e compatibilizar o processo educativo da criança e do adolescente com as metas do desenvolvimento brasileiro.

(...) O que se deseja em verdade é uma escola para todos, mas que seja uma **escola para a vida** em um país carente de mão-de-obra qualificada e técnicos de nível médio. Justifica-se assim a educação básica em termos econômicos, porque essa orientação oportuniza uma adequada formação fundamental, que virá ampliar a rentabilidade do trabalho e acelerar o desenvolvimento.

Do Departamento de Educação Fundamental da SEC emana toda a orientação para a execução do ensino de 1º grau no Estado" (Ensino volta-se para a realidade preparando jovens para a vida - Correio do Povo, 05.12.71).



Voltando-se a falar da estrutura do sistema educacional do Rio Grande do Sul, verificava-se, à época das reformas, uma preocupação — face às determinações da lei 5692/71 — de discutir e iniciar um processo de municipalização do ensino de 1º grau:

*"A responsabilidade do ensino passará às prefeituras? Essa responsabilidade passará de forma gradativa, em etapas, às prefeituras, e se refere apenas ao ensino de 1º grau. Isso porque a Reforma, entre outros objetivos, tem em vista assistir às Secretarias de Educação Municipais no que diz respeito a recursos técnicos, humanos e financeiros. Com esta medida pretende-se suprir o hiato entre o ensino estadual e municipal ..."* (Tirando Dúvidas - Correio do Povo, 24.10.71).

O PLANO ESTADUAL DE IMPLANTAÇÃO (1972) do regime instituído pela lei federal 5692/71 refere-se à municipalização como decorrência da descentralização territorial das responsabilidades da prestação de serviços básicos. Através da municipalização, seria conferida aos municípios autonomia para resolver problemas da educação e transferir-lhes a responsabilidade da prestação deste serviço.

Não se trataria da criação de Sistemas Municipais de Ensino já que toda a legislação estabelecia com clareza a competência do **estado** para organizar seu sistema de ensino. Assim, a autonomia e a responsabilidade dos municípios não excluiria nem a **ação normativa**, nem a **supervisão e inspeção**

do estado, incluindo a **complementação de recursos** para que o município cumprisse sua tarefa educacional.

A **fixação de normas** asseguraria a manutenção da unidade do sistema de ensino.

Através da **supervisão e inspeção** seria possível evitar erros, remover obstáculos, contribuir para preservar a unidade.

Quanto à **complementação de recursos**, haveria transferência de recursos financeiros do estado para o município e preparação de pessoal docente.

Constituíam os objetivos da municipalização:

- transferência gradativa para o município da responsabilidade de administração e manutenção do ensino de 1º grau;
- participação e fativa da comunidade no processo de desenvolvimento do ensino;
- correção da dispersão dos recursos empregados em educação nos municípios.

Propõe-se, como um início de municipalização, que os municípios assumam o ensino do meio rural, e progressivamente



e com o auxílio financeiro do Estado, estenda-se a rede municipal de 1º grau.

No Plano de Implantação, ainda se recomenda a organização de Conselhos Municipais de Educação. O Conselho Estadual de Educação poderia **delegar** parte de suas atribuições a Conselhos Municipais. O Conselho Estadual de Educação usaria critérios de segurança quanto à atuação e eficiência dos Conselhos Municipais.

Na perspectiva de que a escola deveria estar aberta à comunidade e incentivar a participação dos pais de alunos no processo educacional escolar, atribui-se ao Círculo de Pais e Mestres - CPM - os objetivos de integrar Escola-Família-Comunidade, a fim de prestar assistência ao aluno em todas as modalidades. Ainda, lhe caberia, juntamente com a direção da escola, a aplicação e o controle dos recursos financeiros da escola<sup>50</sup>.

Segundo o documento "Introdução à Reforma (1971)" *crecente parcela de responsabilidade executiva e administrativa será delegada aos Círculos de Pais e Mestres ...*" (p.36).

Num artigo intitulado "Círculo de Pais e Mestres em Nova Dimensão" (Correio do Povo, 12.03.72) a Unidade de Apoio da SEC pronuncia-se sobre as vantagens da atuação eficiente dos Círculos de Pais e Mestres.

<sup>50</sup> Estes objetivos e atribuições constam do Regimento Outorgado para as Escolas Estaduais de 1º grau (1978).

Justifica-se esta instituição para que o cidadão possa **vi-ver** a escola de seu filho, estabelecendo-se um intercâmbio através da iniciativa conjunta de pais e professores, promovendo encontros para intensificar as realizações da escola, para que esta pudesse tornar-se um autêntico "centro comunitário".

São colocadas as vantagens da instituição Círculo de Pais e Mestres:

- "1 - podem mobilizar recursos humanos e materiais que lhes permitam alcançar, da maneira mais racional possível, objetivos comumente aceitos;*
- 2 - proporcionam uma base estável para interiorização de participantes internos e externos dos valores e atitudes necessários à consecução dos objetivos visados;*
- 3 - possuem maior capacidade para superar forças negativas, internas e externas, por meio de mecanismos controladores e adaptadores que lhes permitam atuar de maneira íntegra e influente no meio ambiente".*

Ressalta-se, no artigo, que a participação da comunidade na vida da escola não significa que esta última vá orientar o trabalho escolar, pois para isto existe o estado, técnicos e especialistas. A comunidade irá favorecer este trabalho, auxiliando com prestação de serviços a conservação e melhoria da escola.



Nas conclusões do artigo, chamam atenção para o fato de que as dificuldades de comunicação da escola com os agentes externos poderão ser superadas na medida em que o educador possua personalidade capaz de influir nos demais e, principalmente, despertar na comunidade, a certeza de que a escola é de todos e poderá, com a participação conjunta, ser exemplo de trabalho, produtividade e eficiência.

A lei 5692/71, seguindo uma orientação já existente em legislações anteriores, específica, no seu artigo 30: "*a formação de professores para o ensino de segundo grau, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinados aos trabalhos de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação, no âmbito de escolas e sistemas escolares, far-se-á em nível superior*".

Como destaca o Parecer 252/69 do Conselho Federal de Educação, legislações anteriores sobre a formação de especialistas ou técnicos para a área da educação eram muito genéricas ou fluidas, seja pelo fato da tradição clientelista do serviço público brasileiro, seja por um realismo que tornaria artificial uma solução alheia à rotina da época — no caso da lei 4024/61.

No documento "Plano Estadual de Implantação" faz-se referência à orientação, inspeção e supervisão escolares.

A orientação educacional, confere-se papel especial,

dada a exigência da iniciação ou habilitação para o trabalho a nível de 1º e 2º graus:

*"O jovem necessita de informações seguras e precisas para poder escolher entre a variedade de opções que a escola irá lhe apresentar. Ele precisa não só saber o que quer na vida, mas sobretudo saber o que o Brasil precisa que ele seja. Deve portanto receber as informações necessárias. Eis porque o artigo 10 da lei 5692/71 inclui o aconselhamento vocacional.*

*O aconselhamento vocacional tem um sentido individual quando ajuda a pessoa a auto-realizar-se e um sentido social quando faz que este indivíduo ajustado aumente a produtividade do país.*

*Evidencia-se a necessidade e a urgência que a escola, através do Serviço de Orientação Educacional, elabore um projeto prático, viável e integrado no currículo que tenha por finalidade oferecer aos jovens e as suas famílias informações de caráter ocupacional necessárias, visando prepará-los para o mundo do trabalho" (Cabe à Escola Orientar o Jovem, a Família e a Comunidade - Correio do Povo, 19.12.71).*

É certo que a orientação vocacional não se constitui na única atribuição do orientador educacional, mas é uma atribuição reforçada em face da concepção de educação vigente <sup>51</sup>.

51 As atribuições do Orientador Educacional estão especificadas na lei estadual 6672/74 - Quadro de Carreira do Magistério Público Estadual. As atribuições e a regulamentação do funcionamento do Serviço de Orientação Educacional das escolas consta do Regimento Outorgado para as escolas estaduais (1978).



A inspeção escolar é mantida para uma atuação macroeducacional relativa a um processo avaliativo global da escola.

Seria então esta especialidade *"uma forma de avaliação de escola como um todo, ou seja, em seus aspectos administrativos e pedagógicos, do ponto de vista legal, técnico e de sua adequação à realidade"* (Plano Estadual de Implantação, p. 11-2).

A Supervisão Escolar caberia assegurar a unidade de ação técnico-pedagógica do sistema de ensino, promovendo o aperfeiçoamento técnico do corpo docente, o aperfeiçoamento de métodos, técnicas e processos de ensino, entre outras atribuições.

A especialidade "administração escolar", inclusa na lei de reforma do ensino de 1º e 2º graus é especificada, em termos dos deveres e atribuições do administrador escolar, no anexo da lei estadual 6.672/74 que institui o Quadro de Carreira do Magistério Público Estadual.

De acordo com estas leis, as funções de diretor e vice-diretor das unidades escolares seriam exercidas por administradores escolares formados em curso superior, ressalvados os direitos daqueles que já atuavam nesta especialidade e exceções decorrentes da falta de profissionais habilitados para exercer a função.

O administrador escolar, atuando em unidades escolares ou em outras instâncias do Sistema Estadual de Ensino, tem de exercer uma série de atividades que vão desde o favorecimento da racionalização de meios e recursos com vistas à eficiência e eficácia dos organismos dirige ou assessora, até a decisão sobre a linha de ação a ser adotada no organismo que dirige com vistas ao processo de melhoria e desenvolvimento curricular.



## 5 - A Realidade Educacional do Estado após as Reformas

Feita uma caracterização geral dos objetivos proclamados para a educação escolar e da montagem de uma estrutura administrativa que propiciasse atingir estes objetivos, acredito ser necessário um exame da situação educacional do estado em anos posteriores às reformas, comparando-a com a situação anterior.

Não há dúvidas que nos objetivos proclamados está explícita a idéia de expansão das oportunidades educacionais e a busca de estratégias para que se garantisse, pelo menos, a universalização do ensino de 1º grau, no sentido de acesso e permanência do aluno na escola.

### 5.1 - Expansão das Matrículas no 1º Grau

A matrícula inicial de 1º grau amplia-se consideravelmente de 1950 para 1960 (74%) e na década seguinte (57%). No entanto, de 1970 para 1980, o acréscimo é de apenas 4%. De 1980 para 1987, o percentual de crescimento é de 3%. (Veja Tabela 1)

TABELA 1  
MATRÍCULA INICIAL DE 1º GRAU, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO RIO GRANDE DO SUL  
1950/1987

ANOS	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
	Federal	Estadual	Municipal	Ensino Público	Particular	Total
1950	186	125.787	240.027	366.000	114.354	480.354
1960	179	360.969	317.033	678.181	158.853	837.033
1970	1.208	620.673	500.245	1.122.126	191.997	1.314.123
1980	960	719.812	453.326	1.174.098	200.070	1.374.168
1987	990	732.531	462.522	1.196.043	228.958	1.425.001

FONTE: Os dados referentes aos anos de 1950, 1960 e 1970 para o 1º grau foram estabelecidos a partir da soma de dados relativos aos antigos cursos primário e ginasial.

1950: BRASIL, Ministério da Educação. Sinopse Regional do Ensino Primário Fundamental Comum, 1940/1957.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Educação e Cultura, Diretoria de Estatística Educacional. Anuário de Estatísticas Educacionais e Culturais, 1950.

1960: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Série Retrospectiva do Ensino Médio, 1956/1960. Série 9, Documentos, v.2.

—, Série Retrospectiva do Ensino Primário Comum 1956/1960. Série 9, Documentos, v.1.

1970: Idem, para os anos 1966/1970.

1980: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura, Secretaria de Informática. Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Sinopse Estatística da Educação Básica, 1979/1980.

1987: INFORMÁTICA da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul (mimeo.)

Considerando-se o crescimento da matrícula inicial de



1960 para 1970, em diante, vemos que a expansão da escolaridade sob o regime instituído a partir de 64 e sob, ainda, as modificações impostas pelas reformas do ensino e administrativa, é extremamente baixa. Se compararmos esta expansão ao crescimento da população a situação "se mostra" em toda sua gravidade:

TABELA 2  
CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E DA MATRÍCULA INICIAL DE  
1º GRAU NO RIO GRANDE DO SUL  
1950/1987

ANOS	POPULAÇÃO		MATRÍCULA INICIAL	
	Nº Absoluto	Nº Índice	Nº Absoluto	Nº Índice
1950	4.164.821	100	480.354	100
1960	5.366.720	128	837.033	174
1970	6.664.891	160	1.374.123	273
1980	7.778.162	186	1.374.168	286
1987	8.749.400*	210	1.425.001	296

FONTE: (para a população):

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1987. Rio de Janeiro, IBGE, 1988.

(para a matrícula): Idem Tabela 1.

Comparando o **crescimento população/matrícula** no Rio Grande do Sul, de 1950 a 1960, temos uma taxa bem maior de crescimento da matrícula (74%), relativamente à população (28%).

Entretanto, se compararmos 1970 a 1980, o crescimento da matrícula (4%) está bem longe de acompanhar aquele da população (16%). O mesmo se diga para 1980-1987, onde a população cresce 12% e a matrícula somente 3%.

É claro que se estabelecermos uma relação entre a **população** e a **matrícula**, a taxa de atendimento de 1987 será superior à de 1950.

No entanto, é claro que um efetivo atendimento escolar teria que acompanhar o crescimento da população, além de dar conta das defasagens que se foram acumulando ano a ano.

Considerando a matrícula **final** dos anos de 1970, 1980 e 1987, temos um quadro ainda mais caótico. De 1970 para 1980 a taxa de crescimento da matrícula final é negativa (-0,6%) e de 80 para 87, cresce apenas 1%:

TABELA 3  
CRESCIMENTO DA MATRÍCULA FINAL DE 1º GRAU - NO RIO  
GRANDE DO SUL - 1970/1987

ANOS	MATRÍCULA FINAL	
	Nº Absoluto	Nº Índice
1970	1.241.637	100
1980	1.234.098	99
1987	1.256.817	101

FONTE: Idem Tabela 1.



Se tomarmos percentualmente o número da matrícula inicial de cada dependência administrativa, em relação ao total expresso, vemos que a diferença acentuada está mais no aumento da participação da escola pública estadual em relação à municipal, do que no aumento de matrículas no ensino público em relação ao privado.

Este último, se bem que diminua de 1950 (24%) para 1970 (15%), mantém sua participação constante nos anos seguintes, elevando-se em 1987 (16%):

TABELA 4  
PERCENTUAL DE MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA  
ADMINISTRATIVA NO RIO GRANDE DO SUL  
1950/1987

ANOS	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				
	Federal	Estadual	Municipal	Ensino Público	Particular
1950	0,04	26,2	50,0	76,2	24,0
1960	0,02	43,1	38,0	81,0	19,0
1970	0,09	47,2	38,1	85,4	14,6
1980	0,07	52,4	33,0	85,4	14,6
1987	0,07	51,4	32,5	84,0	16,0

FONTE. Idem Tabela 1.

## 5.2 - Grau de Aproveitamento Escolar

Através dos dados relativos à matrícula inicial de 19

grau pode-se constatar que não houve, até nossos dias, uma expansão significativa, nem um substancial aumento do poder público na oferta destas matrículas. Acrescente-se a esta situação taxas elevadas de evasão escolar, especialmente no ensino público, e índices de reprovação que completam um quadro de alto grau de seletividade, operando no interior das escolas, que sō vem a agravar a seletividade inicial, ou seja, a impossibilidade de acesso à escola.

TABELA 5

DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE MATRÍCULA INICIAL E MATRÍCULA FINAL DE 1º GRAU NO RIO GRANDE DO SUL  
1950/1987

ANOS	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
	Federal	Estadual	Municipal	Ensino Público	Particular	Total
1950	10,7	20,0	18,0	18,1	12,0	16,8
1960	0,0	17,0	14,0	15,6	9,0	14,0
1970	37,0	8,0	3,0	6,0	3,0	6,0
1980	8,0	12,0	10,0	10,9	6,0	10,0
1987	9,0	15,0	10,0	13,1	5,0	12,0

FONTE: Idem Tabela 1.

A diferença entre Matrícula Inicial (MI) e Matrícula Final (MF) nos dá, aproximadamente, a taxa de evasão por dependência administrativa. Se somarmos evasão e repetência, veremos que em torno de um terço dos alunos matriculados no início do ano, tanto em 1980 como em 1987, ou abandonam a



TABELA 6  
TAXA DE REPROVAÇÃO NO 1º GRAU DO RIO GRANDE DO SUL  
1950/1987

ANOS	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					Total
	Federal	Estadual	Municipal	Ensino Público	Particular	
1950	18,1	37,1	40,7	39,5	22,6	35,2
1960	10,1	44,2	44,4	44,2	20,9	39,5
1970*	-	-	-	-	-	29,8
1980	20,3	26,6	29,7	27,8	18,0	26,3
1987	15,7	19,3	23,8	21,1	12,7	20,0

FONTE: Idem Tabela 1.

\* Encontramos somente o dado referente ao total de reprovações.

escola, ou são obrigados a repetir o ano. É claro que houve alguma melhora em relação aos anos de 1950 e 1960 — onde mais da metade dos alunos matriculados no ensino público terminavam evadindo ou repetindo o ano. Porém, os dados da Tabela 7 mostram que ainda se está longe de um grau mais elevado de aproveitamento escolar.

TABELA 7

TAXA DE EVASÃO E REPROVAÇÃO NO 1º GRAU NO RIO GRANDE  
DO SUL - 1950/1987

ANOS	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
	Federal	Estadual	Municipal	Ensino Público	Particular	Total
1950	26,8	49,6	51,1	50,6	31,7	46,1
1960	10,0	53,8	52,0	53,0	27,7	48,2
1970	-	-	-	-	-	33,7
1980	26,4	35,1	36,6	35,7	22,9	33,8
1987	23,5	31,4	31,5	31,4	17,0	29,1

FONTE: Idem Tabela 1.



## 6 - A Proposta Burocrática para a Educação: Voluntarismo e Legitimação

As propostas para a área educacional, no período estudado, se fundamentaram na concepção de que a educação deveria fornecer os recursos humanos adequados ao projeto de desenvolvimento nacional, desenvolvimento este que seria compartilhado, mais cedo ou mais tarde pela maioria da população, no sentido de que a qualificação para o trabalho implicaria um índice de produtividade capaz de elevar a participação na riqueza gerada, para aqueles devidamente qualificados.

Nos planos, nos projetos, na fala de políticos e técnicos, parecia estar se operando o que chamavam uma "revolução" na área educacional, que implicaria grande expansão de oportunidades educacionais e na oferta de uma "qualidade" capaz de atender as aspirações econômicas, individuais e sociais da nação.

Neste contexto, uma administração dos assuntos educacionais realizada com base numa postura dita neutra e objetiva, onde atuariam especialistas supostamente portadores

de um saber "científico", posto a serviço de toda a coletividade, garantiria a adoção dos meios mais eficientes para que se atingissem os objetivos que a "sociedade" demandava.

O que continuou a se apresentar foi uma educação restritiva, diferente dos prognósticos da democratização do ensino — em termos de sua extensão a todos.

Primeiramente, pode-se dizer que a utopia educacional gestada pelo bloco no poder não se efetiva dadas as condições concretas do desenvolvimento do capitalismo na formação social brasileira. E neste caso, predomina uma concepção burocrática de educação, no sentido de definir autoritariamente os fins e os meios da ação educacional com base numa ciência neutra e objetiva, em que a sociedade é tida como um "sistema harmônico" ao qual cabe à escola integrar-se.

De outra parte, mas complementarmente, essa concepção burocrática desempenha um papel importante no processo de legitimação do Estado. Analisemos cada um destes aspectos.

As propostas para a área educacional implicavam efetivação de políticas que guardam relação com o projeto econômico:

*"Todo planejamento implica opções políticas.  
Estas dizem respeito a todos os estágios do*



processo de planificação e a cada uma de suas fases principais. Tanto os meios como os alvos almejados precisam ser avaliados. Conforme se desenrola a formulação e a execução do plano, modificam-se crenças e opiniões. Mas as crenças e opiniões não se alteram meramente devido às mudanças que resultam da emergência de novos fatos, da clarificação e alteração de opiniões. Elas se alteram também devido às mudanças que resultam das modificações que se verificam na distribuição do poder e suas influências nas pessoas, departamentos, camadas sociais e partidos políticos. Em essência, um plano de desenvolvimento é um programa político e certamente estamos sujeitos a sérias confusões se não somos capazes de tomar isso em devida conta" (Ianni, 1986, p. 309-10).

As políticas públicas para a área da educação desenvolvem-se no seio de um Estado que tem participação ostensiva nas decisões e ações relacionadas à esfera produtiva. Essa participação do Estado

"correspondeu à crescente socialização dos custos da instalação e ampliação da infra-estrutura econômica e político-administrativa indispensável ao funcionamento e à diversificação do setor privado nacional e multinacional. Desde o uso de impostos pagos pela população, até a política salarial, muitas são as formas por meio das quais o Estado tem socializado uma parte substancial dos investimentos indispensáveis ao funcionamento, di-

*versificação e prosperidade do setor privado" (Ianni, 1986, p. 313).*

A orientação política e econômica, com base na hegemonia do executivo não estava ligada a projetos de mudanças estruturais que configurassem um novo ordenamento social. Tratava-se de um projeto conservador, visando aperfeiçoar o status quo. O que se pretendia como conquista essencial básica era:

*"Consolidação, no Brasil, de um sistema econômico de equilíbrio entre governo e setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira, em proporção que assegure, de forma continuada a viabilidade econômica e política do sistema"<sup>52</sup>.*

Essa orientação influenciou o conjunto de políticas governamentais, entre elas a educação, na sua concepção de qualificadora de recursos humanos para a economia em expansão, tanto no sentido de qualificação da mão-de-obra, veiculação da ideologia dominante ou ilusório atendimento de uma reivindicação social.

---

52

Metas e Bases para a Ação do Governo, conforme transcrito em Medici Lança Plano de Metas e Bases do Governo. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 2.10.70, p. 12.



Num esquema conservador da situação social, baseado na concentração de renda e contenção de salários, não se joga com a possibilidade de dismantelar os fatores que podemos chamar de "extra escolares" que permitiriam o atendimento educacional a toda a população.

Neste caso, os recursos destinados à área educacional são insuficientes e comparativamente menores àqueles destinados a outros setores. Isso se explica no âmbito das políticas governamentais visto que se mantêm taxas elevadas de exploração da classe trabalhadora e investimentos em setores da economia capazes de impulsionar a acumulação e apropriação capitalista, enfim, uma política de intervenção estatal ajustada a interesses privatistas.

De parte da ideologia do bloco no poder propagam-se idéias e sancionam-se leis que veiculam a democratização do acesso ao ensino, além de constituir-se uma força de trabalho apta a ingressar num mercado de múltiplas qualificações. Na textura econômica, a direção é a concentração de renda, a contenção salarial, o estreitamento de mecanismos de mobilidade, mesmo que individual, a adoção de tecnologia importada, onde os técnicos formados nos diversos graus de ensino não são estimulados a criar mas apenas a manipular o que está previamente concebido.

Mas na concepção de educação hegemônica a sociedade e o sistema educacional são vistos como um corpo harmonioso,

não existindo contradições e conflitos sociais. No Estado, não se expressam interesses divergentes de classe. Muito pelo contrário, propõe-se toda uma filosofia e organização da educação escolar voltadas ao estabelecimento de objetivos e meios de ação que dariam por si sô, idealisticamente, o toque de mágica para as modificações pretendidas.

Expressa-se exhaustivamente a idéia de adaptar a escola ao desenvolvimento nacional, os indivíduos à "moderna civilização tecnológica" tudo em proveito de um bem-estar geral.

Não acreditamos que esta abordagem da educação seja incongruente com a visão — dos próprios reformadores — de que a educação escolar sofria a influência do sistema-maior — a sociedade. Se não percebiam as determinações históricas e sociais na conformação da sociedade e da escola, alinhavam-se à ideologia de desenvolvimento dominante.

Essa visão de educação pressupunha uma concepção de homem e de sociedade. Ora, em que pesem algumas considerações dos ideólogos das reformas no ensino sobre entraves sócio-econômicos ao desempenho escolar, tinham como subjacente a idéia de que as diferenças individuais partiam de diferenças naturais de intelectualidades, aptidões, etc... Ao mesmo tempo, estava presente a idéia de um desenvolvimento nacional que beneficiaria a todas as camadas sociais.

Neste caso, não existe uma dissociação entre a concep-



ção de educação e a concepção de sociedade e de desenvolvimento, existe sem uma dissociação entre essas concepções e a política estatal que procurava induzir um determinado projeto de desenvolvimento.

Na esteira da visão de que todas as camadas sociais seriam beneficiadas pelo processo de desenvolvimento e por sua qualificação educacional, reforça-se a intervenção dos "técnicos", munidos de um instrumental científico, e que, acima de interesses políticos flutuantes estariam aptos a planejar, coordenar e controlar atividades nas mais variadas esferas da vida social.

No plano educacional usou-se a estratégia de decisão centralizada no aparelho burocrático do Estado, definindo-se uma forma de organização e de gestão da escola a partir de pressupostos ditos "técnicos"<sup>53</sup>, gerando propostas, planos e leis que ao tombarem no concreto pouco se efetivaram.

---

<sup>53</sup> A idéia de uma planificação social democrática, no sentido de equilibrar a sociedade capitalista contemporânea se insere no pensamento de Mannheim. Segundo ele, a "inteligência sem vínculos" que se encontra principalmente nas universidades e instituições de ensino superior, seria um grupo capaz de integrar diferentes pontos de vista num todo compreensivo, realizar, enfim uma "síntese de perspectivas". Esses intelectuais, assentados na "neutralidade" e "objetividade" do conhecimento e numa "responsabilidade ética" estariam em condições de planejar democraticamente a vida social. A educação seria a via para a formação de homens que lutassem por interesses coletivos. A educação é tomada como um fim em si mesma, desvinculada do contexto social, político e econômico.

Então, se não se realizaram mudanças estruturais básicas para que uma efetiva democratização se realizasse, a ideologia difundida de equalização social via diminuição das desigualdades educacionais e a proposição de todo um modelo de ensino que "cientificamente" concebido e operado conferiria maior eficiência a este ensino, se explicam também pela necessidade de apresentar o Estado como promotor da "justiça social".

Enquanto política social contida no planejamento, a educação expressa o embate de interesses no Estado. Isso porque, embora a necessidade de legitimação do Estado pelo atendimento de reivindicações sociais leve à formulação de políticas para a área da educação, estas se efetivam, legitimando as desigualdades sociais.

E as proposições voluntaristas contidas num nível mais de concepção da educação e da organização educacional, expressam, na prática, a relação que se estabelece entre a escola e as relações políticas, econômicas e sociais.

Por exemplo, os recursos já escassos para a educação não se dirigiram somente para o ensino público, mas também para o privado, ou de forma mais abundante para as escolas públicas localizadas em zonas de classe média ou burguesia<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> A esse respeito ver Frigotto (Cadernos CEDES, nº 5).



Neste caso, aqueles que já possuem, antes mesmo do credenciamento escolar, condições que lhes proporcionem uma posição mais privilegiada na sociedade, beneficiam-se de recursos que "politicamente" e não tecnicamente deveriam ser destinados à educação pública. Em geral, essa distribuição dos recursos específicos para a educação favorece que os diplomas de nível superior, que acabam legitimando o saber de uns em detrimento de outros, credenciam para as tarefas de concepção na sociedade sempre uma mesma classe social.

Outro aspecto da relação entre a escola e a realidade social é o que diz respeito à função atribuída à educação como formadora de mão-de-obra para o mercado de trabalho.

A este respeito, cabe lembrar a análise de Bravermann colocada no segundo capítulo deste trabalho. Ou seja, de que a exigência de qualificações pelo mercado de trabalho tende muito mais para a polarização do que para a mediana. Neste caso, não é procedente, a formulação dos reformadores de uma identidade de interesses entre a empresa e uma mão-de-obra qualificada formada pela escola.

Com a desqualificação dos trabalhadores, os empresários, ganham dinheiro e controle. Dinheiro porque uma mão-de-obra dedicada a tarefas parcelares e rotineiras é mais barata que uma força de trabalho qualificada e polivalente. Quando mais as tarefas se subdividem e se simplificam, ou quanto mais se reduz o tempo necessário para aprendê-las, mais decrescerá o valor da força de trabalho empregado. Em segundo lu-

gar, controle, pois uma força de trabalho desqualificada torna-se mais facilmente manipulável que sua oposta. Os trabalhadores que exercem tarefas parciais e de rápida aprendizagem podem ser substituídos a qualquer momento por outros e podem ser manipulados nos cálculos empresariais quase com a mesma frieza que as matérias-primas ou as máquinas (Enguita, 1988).

Neste caso, não há, do ponto de vista do capital, uma necessidade de democratizar a qualificação. Para a maioria, quanto muito se efetiva o acesso aos primeiros anos do primeiro grau de ensino, onde se desenvolvem algumas "habilidades" para que o futuro trabalhador se adapte a um mercado de alta rotatividade, que necessita de disciplina e adaptabilidade a várias tarefas rotineiras e onde as empresas exercem sua pedagogia direta.



## 7 - A Proposta Burocrática para a Educação: Controle e Alienação

A partir do que foi relatado no item "A Reforma Administrativa do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul", podemos dizer que o eixo central de orientação desta Reforma foi, como ficou bem explícito, o princípio do **controle centralizado** das atividades educacionais.

Este controle seria exercido através da constituição de uma estrutura administrativa hierarquizada, formal e impositiva, em que está presente uma separação clara entre concepção e execução do processo educativo escolar.

É neste sentido que inferimos uma aproximação da proposta administrativa para o ensino à Teoria Clássica da Administração e ao tipo ideal burocrático de Weber.

A vinculação estreita entre educação e desenvolvimento que é buscada na década de setenta pressiona no sentido de que se efetive uma administração "racional" da educação, ou seja, uma administração executada em bases **científicas** capaz de apoiar a consecução de objetivos com a **maximização**

de esforços e **minimização** dos custos.

Neste caso, afirma-se a **especificidade**, que procurava moldar-se ao longo de anos anteriores, de uma Administração Escolar pautada nos pressupostos da Teoria Geral da Administração.

Vários mecanismos da administração da empresa capitalista, como a gerência e a divisão pormenorizada do trabalho, gerados no seio da empresa capitalista e aí adotados para resolver problemas de ordem econômica e social são tomados como transplantáveis para a situação escolar, sob justificativas meramente técnicas, sendo tratados de maneira autônoma, desvinculados dos condicionantes sociais e econômicos (Paro, 1986).

Os fins da empresa capitalista — quais sejam o aproveitamento eficiente das forças produtivas para a obtenção de altas taxas de lucro — são potencializados pela adoção de formas organizativas burocráticas.

Neste caso, a implementação de um modelo empresarial no sistema de ensino justificava-se pela mesma idéia de racionalidade, ofertando ao mercado de trabalho um "produto" — o trabalhador qualificado — com o mínimo dispêndio de recursos.

A adoção do princípio do **controle**, sob este ponto de vista, estaria ligado às justificativas da eficiência da administração burocrática. Às escolas caberia a execução da ação



educativa, onde os processos técnicos e administrativos estariam previamente coordenados e determinados em várias instâncias interligadas.

A concepção da atividade educacional — incluindo-se planejamento, formulação de objetivos, coordenação controle e avaliação — estaria situada nos órgãos normativos, técnicos, administrativos e acentuadamente na esfera política do sistema educacional.

O que sobrasse como espaço de decisão a nível das instituições escolares ficaria também sob o controle de um corpo técnico-administrativo — especialmente a direção da escola e as atividades especializadas de supervisão e orientação educacionais.

Essa concepção da política educacional e da definição dos processos administrativos torna-se ainda mais restrita do que permitiria a organização burocrática em face do caráter do regime político vigente no país naquele período.

Basicamente, ocorre um fechamento de canais de participação e expressão política da sociedade civil, incluindo-se o estreitamento da representação partidária. Os executivos federal, estaduais e das cidades mais importantes são autoritariamente nomeados; a atuação das Assembléias Legislativas e do Congresso são limitadas em face da repressão estatal. Neste contexto, as políticas públicas para a educação

são mais facilmente formuladas nos anéis burocráticos do Estado.

Havia um entendimento de que a educação era um problema político, "extremamente político", já que atuava na modificação de comportamentos e nos mecanismos de mobilidade social, exigindo sua inserção no contexto econômico e social. Justamente por ser **político** o seu caráter, demandava uma implementação por meios **técnicos**.

Isso sugere uma separação do técnico e do político. A forma com que a educação deveria se relacionar com a tessitura econômico-social seria estabelecida num nível político — basicamente na esfera do poder executivo — e a execução do processo ficaria submetida a critérios técnicos, onde se insere uma pretensa "cientificidade" no encaminhamento de propostas e prescrições de parte de especialistas portadores de um saber **técnico** e **objetivo**. A estes não cabe uma participação política, mas sim a execução de tarefas por meio "eficientes".

Na realidade, esta passagem do político para o técnico representa muito mais uma mistificação e justificativa para o fechamento da participação nas decisões.

Melhor dizendo, o processo administrativo burocratizado é uma extensão do processo político centralizado, servindo para consolidá-lo.



Não se pode pensar a racionalidade instrumental técnico-administrativa que se procurava implantar sem vinculá-la aos critérios políticos que norteavam as propostas estatais. Isso porque, em última instância, a forma de funcionamento do aparato técnico administrativo está relacionado aos fins que são apostos à educação escolar e ao jogo político que se desenrola, por exemplo, entre a formulação de um plano educacional e o cotidiano de sua implantação.

Desta forma, o que é concebido a nível de proposta e a dinâmica de encaminhamento destas propostas influenciará os processos técnicos e administrativos e estes, politicamente, irão compatibilizar-se ou não com as metas propostas.

O processo administrativo não pode ser considerado como um fim em si mesmo, senão que guarda relação com as opções e objetivos políticos. A afirmação da existência de uma neutralidade técnica da atividade administrativa já representa uma determinada opção. Esta "apoliticidade" parte da concepção de uma sociedade e um processo educativo escolar harmônicos, onde predominam valores universais.

Se invertermos esta concepção, examinando a sociedade como uma totalidade contraditória, em que se desenrola um embate entre as classes sociais, que se expressa também na atuação do Estado, não há como eximir os processos técnicos de sua dimensão política e ideológica.

Não há como pensar, por exemplo, que a técnica de administração capitalista das empresas — eficiente lá para exploração do trabalho e obtenção do lucro — poderia ser aplicada na administração do processo educacional voltado a uma especificidade de transformação social, dados os seus elementos de eficiência. Ou seja, introduzir ou manter a administração burocrática, para que ela atenda eficientemente à educação da maioria da população.

É impossível pensar uma educação comprometida com os interesses políticos das classes populares a partir de um modelo administrativo altamente excludente e alienante.

Este modelo administrativo possui uma especificidade voltada ao projeto de desenvolvimento e ao projeto de educação das forças dominantes na sociedade, o que infere que sua redefinição não consiste em "escoimá-lo" de elementos conservadores ou colocá-lo a serviço de outros interesses, mas sim de lutar por sua superação.

Neste caso, reforçamos, não há que procurar analisar os elementos positivos ou a correção de "disfunções" da administração burocrática, entrando dentro de sua lógica "apolítica", mas analisá-lo como um modelo para a execução de uma proposta educacional que reflete os interesses de frações de classes dominantes, obstaculizando a efetivação de concepções contrárias a esses interesses e negando as capacidades críticas e criativas daqueles envolvidos no proces-



so.

O modelo burocrático de administração do ensino, em que pesa sua justificação em termos de racionalização dos recursos públicos aplicados no setor educacional, exerce uma mediação fundamental para adequação da educação à especificidade que lhe conferem os setores dominantes na sociedade, procurando desmobilizar a construção de uma especificidade que negue a ordem estabelecida e sintetize as aspirações da classe dominada.

Segundo Félix (1985, p. 191)

*"a extensão do processo de burocratização do sistema educacional decorre da ampliação da burocracia do Estado intervencionista. Torna-se necessário adequar o sistema escolar ao projeto de desenvolvimento do país através do aperfeiçoamento e modernização de sua estrutura, de modo que se torne mais eficiente e portanto, possam ser racionalizados os recursos públicos para a aplicação em setores privados. Essa eficiência também se relaciona à sua capacidade de disseminar uma ideologia educacional coerente com o processo de acumulação capitalista e de exercer certo controle sobre as forças políticas antagônicas da sociedade".*

O princípio do controle, presente na reforma administrativa é a contrapartida de um processo de alienação da maioria dos envolvidos na prática educativa.

Não é difícil perceber uma similaridade desta situação àquela que se desenvolve no nível da produção econômica, onde se procura concentrar na atividade gerencial todo possível "trabalho cerebral" destituindo os trabalhadores da possibilidade de controle do processo produtivo.

Longe de constituir-se num processo harmonioso, o processo produtivo desenvolve-se com base em antagonismos de classe, onde a gerência científica procura exercer o controle das atividades produtivas para a exploração intensiva e a submissão do trabalhador à organização.

A escola é perpassada pelas contradições sociais, "a escola enquanto instrumento de disseminação de um saber mais abrangente, entra em contradição com a sociedade capitalista. O saber, enquanto intenção, pode vir a ser apropriado pelas classes subalternas. Ao incorporá-lo à sua prática, o tornam instrumento de **crítica das armas**, pois na sua prática (no conjunto das relações sociais) reside a contradição da intencionalidade dominante: a oposição entre o saber e o fazer do dominado. Nesse sentido, a ação pedagógica, enquanto apropriação pelas classes dominadas de um saber que tem a ver com os seus interesses concorre para o encaminhamento da modificação das condições sociais, as relações de dominação tornadas principais no conjunto das relações de produção tentam colocar a coesão acima da contradição (Cury, 1985, p. 71).



O autor percebe, ainda, que nos momentos em que as classes populares exercem maior pressão sobre o poder, percebe-se quase sempre a luta pela educação, onde, sendo ela expressão do **domínio de classe**, o é, antes de mais nada, expressão da **luta de classes**, onde um saber revelador está sempre presente, mesmo que de modo **latente**, em **oposição** ao saber dissimulador dominante.

Assim é que a estrutura administrativa burocratizada auxilia a **manutenção das relações de domínio político e social**, num movimento capaz de desarticular as propostas democráticas.

As definições fundamentais para a educação escolar são estabelecidas nos níveis mais elevados do que se poderia chamar a estrutura piramidal do sistema educacional, ou fora deste. A dimensão do poder decisório encontra-se na esfera de uma política que procura vincular a educação à perpetuação dos antagonismos sociais e a sua negação.

Ao nível das escolas, mesmo em cima do acessório que lhes é reconhecido como espaço de decisão, também se instala a administração empresarial — onde a atividade técnica dos especialistas novamente dá o tom da decisão concepção/execução do processo educativo.

A forma como se encara a participação dos pais de aluno no processo educacional ilustra com bastante clareza os limites desta participação. A responsabilidade administra-

tiva a executiva dos Círculos de Pais e Mestres se refere à colaboração dos pais de alunos na prestação de serviços, conservação e melhoria da escola. Mas a orientação do trabalho escolar não poderia, em nenhum momento, contar com sua colaboração "pois para isso existe o Estado, os técnicos e os especialistas". Trata-se de utilizá-los para minimizar a falta de recursos que deveriam ser repassados pelo Estado à escola pública, ou incentivar a articulação da escola com a "comunidade" a partir da subordinação da atuação dos pais à "influência dos educadores".

A valorização do saber técnico e as justificativas de necessidade de formalização do sistema escolar, dada sua expansão, leva à criação ou redefinição de funções técnicas a nível de escola, encarregadas de atuar em determinadas etapas do trabalho educativo.

Segundo Mello (1984) a parcelarização da função docente é implantada em escolas superlotadas de alunos e em condições precárias de instalação. Dá-se, então um processo de expropriação do trabalho do professor, onde se desenvolve um ritual de preenchimento de papéis recopiados ano a ano que possuem um valor apenas formal.

A função de diretor de escola é atribuída ao especialista em administração escolar. Dela é exigida uma competência técnica empresarial, ou seja, instala-se uma função diretiva preocupada com aspectos legalistas e formais e com o controle do trabalho docente, que substituem a discussão crí-



tica do projeto político-pedagógica da escola.

Cury (1983) referindo-se à historicidade da seleção dos administradores escolares, estabelece, para a mesma, vertentes complementares: o clientelismo político que gera o inchaço do aparelho de Estado; o crescimento dos sistemas educacionais acompanhando o avanço do processo capitalista, fazendo surgir ou ampliando a racionalização da escola pela especialização e hierarquização de funções; o caráter centralizador do Estado, onde a dependência burocrático-legalista fecha os espaços de inovação.

Em geral o cargo de direção de escola, desempenhado de acordo com o modelo burocrático era, e continua sendo, em vários estados e cidades preenchido a partir de critérios político-partidários. Na maioria dos casos a atuação do diretor nomeado pelo executivo garante o controle da atividade escolar, representando uma função política central de manutenção da veiculação da ideologia dominante pela escola.

Num levantamento que realizamos acerca das sistemáticas de escolha de diretores vigente em diferentes unidades da federação, nas redes estaduais de ensino, se tornou manifesta uma avaliação política do vínculo que existe entre a forma de seleção dos diretores pelo poder executivo a sua atuação autoritária.

Nas respostas, coloca-se que prepondera como principal

critério para a nomeação o compromisso do diretor com partidos políticos, onde as direções são usadas para premiar acordos eleitorais, controlando as ações e discussões nas escolas. Assim nomeado, o diretor se torna instrumento de barganha política, alienando-se dos interesses da comunidade escolar, muitas vezes pelo desejo de permanecer no cargo. O critério do clientelismo político gera dependência exacerbada da atividade administrativa a interesses políticos momentâneos.

Mesmo que muitas vezes a direção escolar ultrapasse o jogo político da luta entre frações das elites, representando uma função política central de manutenção de um modelo político e econômico bem específico (Arroyo, 1983), a busca de níveis, mesmo que parciais de legitimidade do regime militar levou a uma integração da periferia — níveis regionais — ao contexto de cooptação política, exacerbando a patronagem política, assegurando vitórias eleitorais controladas a fim de buscar aliados para o regime (Medeiros, 1985). No jogo desta cooptação política insere-se a barganha de nomeação dos dirigentes escolares, no período estudado.

A tendência à constituição de órgãos centrais de decisão sobre o que e como fazer no processo educativo vai distanciando o trabalhador do ensino da vinculação direta com o cotidiano de seu trabalho, vinculação que sempre foi qualificadora para todo o trabalhador (Arroyo, s.d. p. 206).



No final do processo, a alienação dos educadores e trabalhadores da possibilidade de participar efetivamente da gestão da escola, também contribui para a manutenção de um ensino "desqualificado" que cumpre funções econômicas e ideológicas de reprodução e legitimação de relações sociais profundamente desiguais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL E BUROCRATIZAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR

Nestes comentários finais, colocados à guisa de conclusão do trabalho, gostaríamos de retomar alguns aspectos da problemática analisada e encaminhar algumas inquietações sobre estratégias que têm sido propostas nos últimos anos no sentido de oposição à burocratização da gestão educacional e de afirmação de processos decisórios mais participativos e politicamente comprometidos com a democratização da escola e da sociedade.

O núcleo central do primeiro capítulo desta dissertação foi a tentativa de relacionar a organização do sistema escolar aos desdobramentos da economia, da política e das relações sociais na formação capitalista brasileira.

Na análise do processo histórico a partir de 1930, constatamos, para o caso da área educacional, diversas formulações no sentido de que se adotasse para a administração escolar e organização do sistema de ensino os pressupostos "científicos" da Teoria Geral da Administração, com que o Estado poderia instrumentar-se para implantar suas ações na



área educacional.

Este Estado, perpassado pelas contradições de uma sociedade desigual e pelo movimento que a luta de classes impõe à estrutura e superestrutura da sociedade, assume as funções de formulação de políticas educacionais, procurando atender as demandas sociais, mas direcionando-as a interesses dominantes.

Com a quebra do pacto populista e a instalação de um Estado militar-tecnocrático explicita-se uma política educacional de cunho economicista apoiada num modelo de administração e organização do sistema escolar público calcado na centralização de decisões e na busca de uma racionalidade que garantiria a economia de recursos que eram preferencialmente destinados a potencializar a acumulação privada e uma homogeneização da atividade educativa.

No segundo capítulo, buscamos situar a administração burocrática enquanto produto de relações de produção e de poder antagônicos e enquanto forma de reprodução destas relações.

Na sociedade capitalista, as Teorias de Taylor, Fayol e a adoção de características da burocracia descritas por Weber, são expressões e condicionam uma forma de organização do trabalho nas empresas capaz de gerar o aumento de produtividade - leia-se aumento de taxas da mais valia - e o con-

trole dos processos de trabalho pela alienação progressiva do conhecimento dos trabalhadores do processo de produção de mercadorias.

Ambos os aspectos da administração burocrática da empresa — eficiência e controle — justificam que elementos burocráticos sejam tomados como transplantáveis para a administração educacional, enquanto atividade que tem a especificidade de adequar o processo educativo ao projeto capitalista de modernização nacional.

No terceiro capítulo, discutiu-se basicamente a concepção de educação pautada na Teoria do Capital Humano e os principais elementos da Reforma Administrativa do sistema educacional do Rio Grande do Sul.

A proposta de educação e de administração escolar estão imbricados na tentativa de legitimação do Estado e de neutralização dos conflitos sociais que se expressam no seio do Estado e da escola por ele regida.

A difusão de uma ideologia de equalização social pela qualificação obtida na escola desloca para o fator "maior ou menor escolarização" a oposição dos indivíduos no setor produtivo e na estrutura social. Assim, se ideologicamente o Estado propaga a oportunização de igualdade de condições para o acesso ao sistema escolar, estará beneficiando a todas as camadas sociais, legitimando-se como um Estado do bem-es-



tar social. No entanto, muito longe de atender as necessidades de escolarização, desloca grande parte dos recursos no financiamento ou fiança do setor privado de acumulação de capital.

A administração burocrática do ensino, justificada pela racionalidade dos processos técnicos, baseia-se no princípio de separação da concepção e da execução da ação educacional, onde o processo decisório fundamental localiza-se ~~é~~ negado aos envolvidos no processo educativo — e veja-se que sendo a educação um processo político, envolve, necessariamente o conjunto da população.

A educação, enquanto processo contraditório, que tanto reproduz como pode, mesmo que potencialmente, favorecer a revelação das contradições do sistema social, é administrada burocraticamente, favorecendo que se efetive seu caráter mais reprodutor.

Entretanto, se as dificuldades de acesso e permanência de significativas parcelas da população à escola demonstram cabalmente que não se atingiu nem a democratização de acesso à escola, nem um ensino de "qualidade" — mesmo que voltado a interesses do processo produtivo — nem por isso a administração escolar pública modificou-se substancialmente.

Neste sentido, não se verificam nos últimos anos, apenas preocupações com o caráter e os determinantes do que tem

sido e a quem tem servido a administração da educação. Nos movimentos do magistério das escolas públicas, na reflexão de educadores e intelectuais e nas reivindicações de setores organizados da sociedade está presente o tema da democratização da gestão educacional, como parte importante e integrante da democratização da educação e da sociedade.

Esta preocupação, que se traduz em lutas cotidianas, pode ser considerada como o momento em que, conscientes de uma realidade **constituída** e **instituída** que é alienante e excludente, busca-se formas possíveis que sejam **constituintes** de uma prática crítica criativa e transformadora.

Dentre as estratégias que tem sido discutidas e implantadas no sentido de construção de uma administração escolar democrática, destacam-se, entre outras, a eleição de diretores de escola, a instalação e atuação de Conselhos ou Colegiados Escolares Deliberativos e propostas de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola.

É certo que a instalação destes processos é importante, no entanto não se pode cair no erro voluntário de considerar que a institucionalização destes processos possa de "per si" repolitizar democraticamente a escola.

A eleição do diretor de escola pode se constituir numa outra face de legitimação do poder dominante na sociedade se o processo de atuação deste diretor se mantiver circunscri-



to às malhas da administração burocrática ou à lógica de atendimento de interesses pessoais e corporativistas, excluindo os trabalhadores e seus filhos do processo de escolha e de definição da atuação administrativa.

Os colegiados escolares não supõem uma atuação harmônica e uma discussão consensual entre os elementos envolvidos no processo educativo. Alunos, pais de alunos e representantes da "comunidade" não podem ser meros expectadores dos Conselhos, submetendo-os às decisões de professores ou especialistas.

A autonomia da escola não supõe considerá-la como um fim em si mesma ou como portadora de uma especificidade sem relação com os antagonismos e lutas sociais.

Estes processos são intrinsecamente políticos, e pedagogicamente políticos, cabendo àqueles que lutam pela transformação social propor e lutar por alternativas que superam aquelas que reforçam a dominação da classe trabalhadora.

A clara definição de um compromisso político de construção de uma sociedade justa e fraterna se constitui num momento importante de negação de uma escola exclusivamente reprodutora, em que pode se desenvolver uma práxis, vinculada a lutas de outras esferas da sociedade, de afirmação de um processo consciente e cooperativo de criação de uma nova hegemonia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### — Livros e Teses

ARROYO, Miguel Gonzales. *Mestre, Educador, Trabalhador (organização do trabalho e profissionalização)*. Tese de Livre Docência. Universidade Federal de Minas Gerais.

BRAVERMANN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro; e outros ensaios*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTTO, Enzo. *Dependência e Desarrollo en América Latina*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1971.

CHIAVENATTO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração: abordagens prescritivas e normativas da administração*. São Paulo, MacGrav-Hill, 1987.



COHN, ... ?

COSTA, José Carlos. *Tecnocracia e escola: o dilema da administração escolar*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 1988.

CURY, Carlos A. J. *Educação e Contradição*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1985.

-CURY, 1983 ?

—. *Ideologia e Educação Brasileira*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1984.

DREIFUSS, René Armand. 1964: *A conquista do Estado*. Petrópolis, Vozes, 1981.

FAUSTO, Bôris. A revolução de 1930. In: *Brasil em Perspectiva*. Carlos Guilherme Mota Org. Rio de Janeiro-São Paulo, DIFEL, 1978.

FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo, Atlas, 1989.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo, Cortez Autores Associados, 1985.

FERNANDES, Florestan. *Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica*. São Paulo, T.A. Queiroz, 1980.

—. *Nova República?* Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade*. São Paulo, Moraes, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improduti-  
va*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1984.

GONÇALVES, Maria Datina de Salles. *Dimensões críticas no es-  
tudo da especificidade da administração escolar*. Disserta-  
ção de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 1980.

GORZ - ?

IANNI, Octávio. *A ditadura do Grande Capital*. Rio de Ja-  
neiro, Civilização Brasileira, 1981.

— . *Estado e Planejamento econômico no Brasil*. Rio de Ja-  
neiro, Civilização Brasileira, 1986.

— . *O colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civi-  
lização Brasileira, 1988.

JACOBS, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: De-  
manda por Saneamento Básico e Saúde*. São Paulo, Cortez,  
1989.

KAPLAN - ?

LAPASSADE, Geroges. *Grupos, organizações e instituições*. Rio  
de Janeiro, Francisco Alves, 1977.



- LAUNAY, Jean. Elementos para uma economia política da educação. In: DURAND, J. C.G.(org.). *As funções ideológicas da escola: educação e hegemonia de classe*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- LEÃO, Carneiro. *Introdução à Administração escolar*. Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 1939.
- LINHART, Robert. *Lênin, os camponeses, Taylor*. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1983.
- MARTINS, Carlos Estevan. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1986.
- PEREIRA, Luís. *Anotações sobre o capitalismo*. São Paulo, Pioneira, 1977.
- PRESTES MOTTA, Fernando C. e PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo, Brasiliense, 1984.

- REIS FILHO, Daniel Aarão e MORAES, Pedro de. *68: a paixão de uma utopia*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1988.
- RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*. São Paulo, USP, 1952.
- RIBEIRO, Maria Luísa S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. São Paulo, Moraes, 1986.
- . *Introdução à história da educação brasileira*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978.
- RODRIGUES, Neidson. *Estado, Educação e desenvolvimento econômico*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1984.
- SAES, Décio. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo, T.A. Queiroz, 1985.
- SANTOS, Theobaldo Miranda. *Noções de administração escolar*. São Paulo, Nacional, 1954.
- SILVA, Benedicto. *Taylor e Fayol*. Rio de Janeiro, 1959.
- SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em Perspectiva*. Rio de Janeiro, DIFEL, 1978.



SOUZA, José Pereira Coelho de. A educação no Rio Grande do Sul. In: *Rio Grande do Sul: Terra e Povo*. Porto Alegre, Globo, 1964.

TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, Poder e Ideologia*. São Paulo, Moraes, 1980.

——. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo, Ática, 1985.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Mexicana, 1985.

——. *Ensaíos de Sociología*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

——. *Sociologia*. Organizador (da coletânea) Gabriel Conh. São Paulo, Ática, 1979 (*Coleção Grandes Cientistas Sociais* n.º 13).

## — Periódicos e Trabalhos Acadêmicos

ALENCAR, Álvaro. *Max Weber: contraponto e fuga*. Trabalho apresentado ao Mestrado em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 1988 (mimeo.)

ARROYO, Miguel Gonzales. Administração da Educação, Poder e participação. Educação e Sociedade, 1(2), 1979.

COUVRE, Maria de Lourdes Monzini. Educação e Tecnocracia: 'recursos humanos' e 'direitos sociais'. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez/CEDES, abril de 1984.

ENGUITA, Mariano F. Tecnologia e Sociedade: a ideologia da racionalidade técnica, a organização do trabalho e a educação. *Revista Educação e Realidade*, v. 23 nº 1:39-52, jan./jun. 1988.

GARCIA, Fernando Coutinho. *Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo*. Porto Alegre, UFRGS, (s.d.).

KUENZER, Acácia Z. As relações de produção e a educação do trabalhador. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, V.3, nº 2:41-60, jul./dez. 1985.



LUCE, Maria Beatriz Moreira. *A gestão da escola pública: teoria e prática na realidade brasileira*. Proposta Preliminar de Pesquisa, Porto Alegre, 1987. (mimeo.)

MELLO, Guiomar Namó de. *A supervisão educacional como função: aspectos sociológicos ou sobre a divisão do trabalho escolar*. Cadernos CEDES, nº 6, São Paulo, Cortez, 1984.

—. *Educação enquanto política pública - uma contradição a ser explorada*. São Paulo, (s.d.), (mimeo.)

MEDEIROS, A.C. *Da mediação burocrática à mediação partidária: aspectos políticos da relação centro-periferia no Brasil*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, out./dez. 1985.

WAHRLICH, Beatriz M. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro (8):27-75, abr./jun. 1974.

ZUNG, Acácia Z.K. *Administração escolar: ciência e ideologia*. Cadernos de Pesquisa (48), Porto Alegre, 1984.

— Documentos e Jornais

ADESG - Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. *A Reforma do Ensino no Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 1973.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*; de 16 de julho de 1974. Brasília, Senado Federal, 1986.

—. Constituição. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*; de 10 de novembro de 1937, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

—. Constituição. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*; de 18 de setembro de 1946, 2. ed. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1975.

—. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*; promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo, Saraiva, 1988.

—. MEC. *Plano Setorial de Educação e Cultura. 1972/74*, Brasília, 1971.

—. Presidência da República. *Decreto-lei nº 200 de 25.02.67 e Legislação Posterior*. Brasília, 1971.



O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 65(150):407-425, maio/ago.de 1984.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação e Cultura. Conselho Estadual de Educação. *Plano Estadual de Implantação*, 1972.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação e Cultura. *Introdução à Reforma do Sistema Educacional do Rio Grande do Sul*, 1971.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação e Cultura. Departamento de Educação Fundamental. *Regimento de Escolas Estaduais de 1º grau*, 1978.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação e Cultura. Estatuto e Carreira do Magistério. Porto Alegre, 1975.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Bases e Condições Necessárias para Implantar a Nova Lei*. Correio do Povo, 24.10.1971.

—. *Cabe à Escola orientar o Jovem, a Família e a Comunidade*. Correio do Povo, 19.12.1971.

—. *Círculo de Pais e Mestres em Nova Dimensão*. Correio do Povo, 12.03.1972.

- . *Educação para o Desenvolvimento*. Correio do Povo, 17.10.1971.
- . *Ensino volta-se para a realidade preparando jovens para a vida*. Correio do Povo, 05.12.1971.
- . *Escola como Fator de Integração e Promoção Humana*. Correio do Povo, 21.10.1971.
- . *Novos Caminhos para o Ensino no Rio Grande do Sul*. Correio do Povo, 27.10.1971.
- . *Revolução na educação*. Correio do Povo, 17.10.1971.
- . *SEC tem na Supervisão Técnica principal 'Órgão de Coordenação*. Correio do Povo, 25.06.1972.
- . *Tirando Dúvidas*. Correio do Povo, 24.10.1971 e 31.10.1971.
- . *Unidade de Planejamento Coordena e Propaga Sistema Educacional da SEC*. Correio do Povo, 02.07.1972.